2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Questions d'une importance particulière — 2004

Points saillants

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/2-0F
ISBN 0-662-78155-4

Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes.

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon rapport annuel de 2004 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 23 novembre 2004

Questions d'une importance particulière — 2004

Table des matières

105-01248/

Introduction 1

La collaboration entre le Parlement, le gouvernement et la fonction publique 1

Le Parlement, au nom des Canadiens, demande au gouvernement de rendre des comptes 2

Le gouvernement au pouvoir donne des orientations à la fonction publique 2

Il faut préciser les obligations des ministres et des hauts fonctionnaires en matière de reddition de comptes 3

Les parlementaires peuvent aider le gouvernement à clarifier les rôles et les responsabilités de chaque intervenant 4

Un examen parlementaire plus approfondi des dépenses publiques favoriserait la reddition de comptes 5

L'examen du Budget des dépenses permet aux parlementaires de remettre en question les plans du gouvernement et d'étudier les résultats obtenus 5

Il faut une gestion attentive des efforts actuels visant à réformer l'administration publique 6

Le gouvernement a lancé un plan ambitieux de réforme de la gestion 6

La participation active des parlementaires pourrait encourager des réformes en profondeur 6

Le rôle du Bureau à titre de vérificateur du Parlement 7

Les Canadiens sont bien servis par la fonction publique fédérale 8

Conclusion 8

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Introduction

1. Le présent rapport annuel est le quatrième que je présente à la Chambre des communes. Arrivant presque à mi-mandat en ma qualité de vérificatrice générale, je suis fière des réalisations de notre Bureau et impatiente de relever de nouveaux défis. Je tiens surtout à remercier le personnel du Bureau pour le dévouement dont il a fait preuve au cours de ce qui a été une année de travail intense.

2. Je suis profondément émue par l'accueil positif que les Canadiennes et les Canadiens ont toujours réservé à nos travaux au cours de la dernière année. Leurs témoignages ne font que renforcer ma conviction : les Canadiens s'attendent que leur gouvernement administre au mieux les programmes et les services publics, qu'il assure la rentabilité des fonds publics et qu'il soit honnête, ouvert et comptable de ses actions.

3. Le chapitre sur les questions d'une importance particulière de mon rapport annuel souligne généralement les travaux effectués par notre Bureau au cours de l'année. Cependant, compte tenu de l'attention toujours plus grande qui est accordée à la gouvernance, et de l'ouverture d'une nouvelle législature, j'aimerais présenter quelques questions, à titre de vérificatrice du Parlement, que les députés fédéraux voudront peut-être examiner :

- la nécessité de préciser les obligations des ministres et des hauts fonctionnaires en matière de reddition de comptes;
- la nécessité d'approfondir l'examen parlementaire des dépenses publiques et de rendre ainsi le gouvernement comptable de ses actions;
- la nécessité de surveiller de près les efforts ambitieux déployés par le gouvernement pour réformer et renforcer la gestion dans le secteur public, notamment pour s'assurer que les changements sont mis en œuvre intégralement.

4. À la fin du présent chapitre, j'expliquerai brièvement aussi le rôle du Bureau du vérificateur général à titre de vérificateur du Parlement.

La collaboration entre le Parlement, le gouvernement et la fonction publique

5. L'année dernière a été marquée par d'importants changements : des élections fédérales ont eu lieu; le gouvernement fédéral a commencé à se réorganiser il y a un an; et des mesures ont été instaurées en vue de renforcer la gestion dans le secteur public. Pour mener à bien ces réformes, il est impératif que le Parlement, le gouvernement et la fonction publique collaborent étroitement de manière à bien servir les Canadiens. Chacune de ces instances est certes résolue à collaborer pour le bien commun du pays, mais pour vraiment atteindre cet objectif, elles doivent toutes les trois collaborer de manière constructive — en s'acquittant de leurs responsabilités respectives, dans le respect des rôles des uns et des autres.

Le Parlement, au nom des Canadiens, demande au gouvernement de rendre des comptes

6. Le Parlement est l'un des piliers fondamentaux de la démocratie — une institution qui contribue à la définition du Canada et de sa spécificité. En plus de légiférer, l'un des premiers devoirs du Parlement est de maintenir la responsabilité du gouvernement en demandant au premier ministre et au conseil des ministres de rendre des comptes au Parlement et, en définitive, à la population canadienne. Les Canadiens élisent des députés fédéraux pour jouer ce rôle clé, en leur donnant le mandat d'agir et de parler en leur nom.

7. Les parlementaires travaillent dur pour s'acquitter des nombreuses responsabilités qui leur incombent. La tâche est difficile : les titulaires d'une charge publique doivent consentir de grands sacrifices personnels et professionnels — nul doute que les députés chevronnés vont en faire part à leurs collègues de la 38e législature qui siègent pour la première fois à la Chambre des communes. En plus de représenter leurs électeurs, les députés fédéraux travaillent pour tous les Canadiens en participant à l'adoption de lois et à la surveillance des activités du gouvernement.

Le gouvernement au pouvoir donne des orientations à la fonction publique

8. Le gouvernement au pouvoir définit une politique et un plan de gestion afin de répondre aux divers besoins et intérêts des Canadiens, et il communique au Parlement de l'information sur ses activités et ses réalisations. Le gouvernement présente de nouvelles lois au Parlement. Les ministres définissent les orientations dont la fonction publique a besoin pour mettre en œuvre les programmes et les politiques. La fonction publique, quant à elle, apporte son soutien au gouvernement et aux ministres en leur donnant des avis professionnels impartiaux. De plus, elle est au service des Canadiens en mettant en œuvre les programmes, aux termes des lois et des politiques en vigueur.

9. Le Parlement, le gouvernement et la fonction publique ont chacun des rôles et des responsabilités clés au sein du système parlementaire. Si des tensions entre eux sont normales, il est néanmoins essentiel qu'ils collaborent en vue d'atteindre les résultats attendus pour les Canadiens. Il y a une question qui me préoccupe tout particulièrement. Comme je l'ai déjà mentionné dans des rapports antérieurs, il faut préciser les obligations des ministres et des hauts fonctionnaires en matière de reddition de comptes, et les faire respecter.

Il faut préciser les obligations des ministres et des hauts fonctionnaires en matière de reddition de comptes

Responsabilité — Identifie le secteur de compétence d'un titulaire de charge publique (au pouvoir ou non au pouvoir). Les pouvoirs précis confiés au titulaire (par la loi ou par délégation) définissent ce secteur.

Guide du sous-ministre, 2003

Reddition de comptes — L'obligation de rendre compte de ses actions et d'en accepter la responsabilité, en ce qui concerne tant les résultats obtenus que les moyens utilisés.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada, chapitre 7, mars 2004

10. En apparence, les responsabilités des ministres et des hauts fonctionnaires ainsi que leurs obligations en matière de reddition de comptes sont sans ambiguïté. Les Canadiens choisissent un gouvernement, qui doit rendre compte au Parlement de sa façon d'exercer l'autorité publique. Les ministres doivent personnellement rendre compte au Parlement de leurs actions et de tous les aspects des activités des ministères ou organismes dont ils ont la charge. Les sous-ministres et les fonctionnaires doivent rendre des comptes aux ministres, non directement au Parlement.

11. Ces éléments fondamentaux de la reddition de comptes au Canada reposent sur des principes qui remontent au Parlement de Westminster, en Angleterre, mais qui sont appliqués dans un contexte qui diffère beaucoup de celui qui régnait à l'époque de leur création au XVIII[e] siècle. On s'interroge de plus en plus sur la pertinence de ces principes dans le contexte actuel. On se demande aussi s'ils sont suffisamment définis et s'ils sont respectés de manière uniforme.

12. Plusieurs intervenants ont réclamé une plus grande clarté en ce qui a trait à la reddition de comptes. Les Canadiens exigent que le gouvernement rende mieux compte de la manière dont il dépense l'argent des contribuables et exerce ses pouvoirs. Les universitaires remettent en question la pertinence des principes qui sous-tendent la reddition de comptes dans le monde complexe d'aujourd'hui, qui évolue rapidement. Les institutions publiques et les comités parlementaires mènent une réflexion sur ce concept, veulent en préciser la définition et recherchent des solutions de rechange.

13. Le Bureau du vérificateur général s'intéresse depuis longtemps à la reddition de comptes. Bon nombre de nos vérifications ont porté sur cette question dans la pratique. Nous avons encouragé le gouvernement à prendre des mesures pour assurer la reddition de comptes, la définir avec plus de précision, au besoin, et traduire les précisions apportées de manière uniforme dans la pratique. On voit bien aujourd'hui que la reddition de comptes est l'un des grands axes de la bonne gouvernance. Les événements ont montré que l'heure était venue de clarifier ce principe et sa mise en application.

14. Voici l'exemple concret d'une question qu'il faut résoudre. Les hauts fonctionnaires, lorsqu'ils témoignent devant les comités parlementaires, sont parfois appelés à défendre les politiques arrêtées par leurs ministres. Les ministres, qui de fait sont responsables des questions politiques, n'assistent pas toujours aux séances des comités. Cela met en évidence la nécessité de préciser les rôles et les responsabilités des hauts fonctionnaires lorsqu'ils se présentent devant les comités, et de les faire respecter. Les comités voudront peut-être envisager l'élaboration de lignes directrices officielles qui établiraient des paramètres pour les différents types de questions que les membres des comités peuvent poser aux hauts fonctionnaires. Par ailleurs, les

comités voudront peut-être faire connaître leurs attentes aux ministres qui témoignent au cours de séances portant sur les lois ou le Budget des dépenses.

15. Le gouvernement vient de publier divers documents qui expliquent la reddition de comptes et la responsabilité, notamment les suivants : *Le guide du ministre et du secrétaire d'État*; le *Guide du sous-ministre*; *Le cadre de responsabilisation de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor*; le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Dans des rapports de vérification antérieurs, j'ai formulé des inquiétudes quant à la clarté de ces documents et recommandé au gouvernement de mieux expliquer de quelle manière il comptait mettre en application les principes énoncés dans ces documents.

16. Dans le cadre de ses efforts actuels visant à transformer et à renforcer la gestion dans le secteur public, le gouvernement a reconnu que les responsabilités des ministres et des hauts fonctionnaires, et leurs obligations en matière de reddition de comptes, doivent être mieux définies. Plus tôt cette année, il a lancé une étude visant à déterminer si la doctrine qui sous-tend les responsabilités des ministres et leurs obligations en matière de reddition de comptes est bien comprise et si elle doit être adaptée. Il s'agit là d'une étape importante, étant donné que certaines questions clés liées à ce concept doivent être approfondies et expliquées.

Les parlementaires peuvent aider le gouvernement à clarifier les rôles et les responsabilités de chaque intervenant

17. J'estime que la clarification des documents préparés par le gouvernement sur la reddition de comptes et l'examen qu'il mène sur cette question vont permettre d'étudier la pertinence et l'efficacité des méthodes visant à rendre les ministres et les hauts fonctionnaires comptables de leurs décisions et de leur rendement. Certains interlocuteurs font valoir qu'il faut ajouter une dimension supplémentaire à ce débat qui pourrait correspondre au « sens du devoir » — l'obligation de tous les participants d'agir au nom de l'intérêt général —, un concept qui transcende la responsabilité juridique. Je suis d'avis qu'il s'agit là d'une dimension importante du débat.

18. Ce n'est pas tous les jours que les parlementaires ont l'occasion de débattre de ces questions fondamentales. C'est pourquoi j'encourage les députés fédéraux à porter une attention particulière à ces questions lorsqu'elles se présentent. De fait, les parlementaires ont un rôle primordial à jouer à cet égard, car ils sont peut-être les mieux placés pour faciliter le passage à l'étape suivante en encourageant le gouvernement à résoudre rapidement ces questions.

Un examen parlementaire plus approfondi des dépenses publiques favoriserait la reddition de comptes

19. Le Parlement autorise à la fois la perception des recettes et les dépenses publiques. L'une des principales tâches des parlementaires est de veiller, grâce à l'examen des plans de dépenses et de recettes du gouvernement, et des rapports sur le rendement, à ce que le gouvernement rende compte de ses activités.

L'examen du Budget des dépenses permet aux parlementaires de remettre en question les plans du gouvernement et d'étudier les résultats obtenus

20. Les parlementaires étudient soigneusement les attentes en matière de rendement fixées dans les documents sur les plans et les priorités du gouvernement. Ils examinent ensuite les rapports subséquents du gouvernement sur le rendement de ses activités. Chaque printemps, le Budget principal des dépenses présente le plan des dépenses et les résultats attendus du gouvernement dans les rapports sur les plans et les priorités qui sont déposés pour chacun des ministères et organismes fédéraux (notamment les plans visant l'utilisation des ressources humaines, les actifs, les dépenses fiscales et les recettes). À l'automne, les rapports ministériels sur le rendement de chaque ministère et organisme présentent les résultats obtenus par rapport aux plans.

21. Ces documents budgétaires sont garants de l'efficacité des relations entre le Parlement et le gouvernement en matière de reddition de comptes. Les comités permanents de la Chambre des communes constituent le principal forum où les parlementaires peuvent examiner ces documents. De récents changements, comme la création du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires en 2002, visent à améliorer l'examen du Budget des dépenses.

22. Cependant, comme l'ont montré plusieurs de nos rapports de vérification par le passé, le gouvernement doit améliorer ces documents budgétaires. Un examen attentif de la part des parlementaires pourrait contribuer à les renforcer. Le gouvernement doit faire preuve de précision et de clarté dans ses plans afin de permettre aux parlementaires d'étudier soigneusement le Budget des dépenses et de le remettre en question. Par ailleurs, une analyse plus approfondie des rapports sur le rendement des ministères et des organismes fédéraux devrait permettre aux parlementaires de boucler la « boucle de la reddition de comptes » en rendant le gouvernement comptable des résultats obtenus par rapport aux plans présentés. Les parlementaires voudront peut-être étudier en détail les liens entre le Plan des dépenses du gouvernement, le Budget principal des dépenses, les rapports sur les plans et les priorités, et les rapports ministériels sur le rendement.

23. C'est avec plaisir que j'ai appris dans le discours du budget de cette année que les examens spéciaux des sociétés d'État (une forme de vérification de gestion) qui sont effectués par notre Bureau devront être présentés au

Parlement et affichés sur les sites Web des sociétés. Un examen plus attentif par les parlementaires des activités des sociétés d'État, dans le cadre de l'étude des rapports d'examen spécial et d'autres documents des sociétés d'État qui sont déposés à la Chambre des communes — sommaires du plan d'entreprise, sommaires du budget de fonctionnement et du budget d'immobilisations, et rapports annuels — pourrait améliorer la reddition de comptes de ces institutions publiques.

Il faut une gestion attentive des efforts actuels visant à réformer l'administration publique

Le gouvernement a lancé un plan ambitieux de réforme de la gestion

24. Depuis le 12 décembre 2003, le gouvernement a procédé à une série d'annonces dans le cadre d'une initiative intitulée « Renforcer la gestion du secteur public », qui s'est poursuivie en 2004. Il a annoncé la tenue d'un examen en profondeur de tous les programmes et dépenses afin de veiller à ce que les dépenses demeurent bien contrôlées et qu'elles soient bien harmonisées avec les priorités changeantes du gouvernement. Il s'agit notamment de repérer les économies substantielles qu'il serait possible de réaliser, en examinant les activités des ministères, en mesurant l'efficacité de la gestion des politiques et des programmes horizontaux, et en recherchant les moyens d'améliorer les opérations gouvernementales dans des secteurs tels que la gestion des immobilisations, l'approvisionnement et la passation de marchés. Par ailleurs, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les responsabilités des ministères et des hauts fonctionnaires de même que leurs obligations en matière de reddition de comptes, ainsi que les sociétés d'État feront aussi l'objet d'un examen.

25. Cette initiative est ambitieuse et constitue un ajout important au plan et à la politique de gestion en vigueur. La fonction publique devra sans aucun doute consacrer beaucoup de ressources financières et de temps à la mise en œuvre de cette initiative. Je tiens à mettre en garde le gouvernement alors qu'il amorce ces examens et étudie les mesures possibles pour moderniser ses opérations : l'ampleur de la réforme qu'il envisage est énorme, et la fonction publique pourrait ne pas être en mesure d'effectuer tous les examens ni de procéder à tous les changements en si peu de temps. Le gouvernement voudra peut-être envisager d'échelonner les examens et la mise en œuvre des changements qui vont en découler.

La participation active des parlementaires pourrait encourager des réformes en profondeur

26. Les efforts visant à remanier et à renforcer la gestion dans le secteur public pourraient se traduire par des réformes en profondeur. Les parlementaires voudront peut-être prendre une part active à la surveillance de ces réformes. La participation des parlementaires pourrait inciter le gouvernement à mettre complètement en œuvre les changements qui sont

nécessaires. Les parlementaires pourraient envisager de charger un comité parlementaire de surveiller les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette initiative.

Le rôle du Bureau à titre de vérificateur du Parlement

27. Le rôle du Bureau du vérificateur général consiste à vérifier les activités gouvernementales et à fournir au Parlement de l'information pour l'aider à tenir le gouvernement responsable de l'intendance des fonds publics. Notre première responsabilité est envers le Parlement. Nous appuyons le Parlement dans ses travaux liés à l'autorisation et à la surveillance des dépenses et des activités du gouvernement. Nous participons aux séances de divers comités parlementaires afin de discuter plus en détail de nos travaux qui portent sur des questions qui sont à l'étude.

28. De fait, la fonction de « vérification » — tant interne qu'externe — joue un rôle clé au sein de l'administration publique. Les vérificateurs internes du secteur public fournissent aux cadres supérieurs l'assurance dont ils ont besoin, à savoir que les systèmes et contrôles ministériels fonctionnent bien. En tant que vérificatrice externe du gouvernement, j'ai le mandat de donner au Parlement l'information et l'assurance dont il a besoin pour vraiment tenir le gouvernement responsable de la façon dont il utilise les fonds publics.

29. Les vérifications, de par leur nature même, signalent souvent des faiblesses et permettent de formuler des recommandations pour les corriger. Les recommandations, si elles sont mises en œuvre, contribuent à améliorer la gestion des programmes et les pratiques au sein des ministères et des organismes publics. Parfois, cependant, les rapports de vérification, y compris les nôtres, peuvent avoir des conséquences imprévisibles.

30. Ainsi, le gouvernement, pour donner suite à nos rapports de vérification, pourrait imposer de nouveaux règlements et contrôles visant ses activités au lieu d'envisager d'autres solutions pour combler les lacunes. Gérer consiste essentiellement à trouver un juste équilibre entre flexibilité et contrôle, mais le fait d'instaurer des contrôles supplémentaires ne permet pas toujours de régler les problèmes recensés. J'ai déjà affirmé que l'instauration de nouveaux contrôles n'était peut-être pas la solution. Il faut clarifier les contrôles qui sont déjà en vigueur, les rendre plus utiles et uniformiser leur application.

31. Il faut que les ministères puissent bénéficier d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne l'exécution des programmes et la prestation des services. Il faut que les fonctionnaires soient en mesure d'opérer et d'apprendre en ayant l'assurance que les erreurs commises ne seront pas jugées sans tenir compte du contexte dans lequel elles se sont produites. Les fonctionnaires doivent bénéficier de l'appui des cadres supérieurs au moment de la mise en œuvre du programme du gouvernement et ils doivent pouvoir compter sur leur ministre ou sous-ministre en cas de problème. Les fonctionnaires ont besoin de latitude pour faire leur travail — et de pouvoir prendre des risques

raisonnables et calculés, et être créatifs — sinon ils seront peu disposés à prendre des risques et leur créativité sera bridée, au détriment des Canadiens. Il faut favoriser l'innovation et l'apprentissage continu.

32. De fait, dans une organisation large et complexe comme l'administration fédérale, les erreurs sont inévitables, malgré les efforts déployés. Certaines actions et conduites ne devraient certes pas être tolérées, mais, parfois, des erreurs peuvent se produire. Chaque situation doit donc être évaluée en fonction de son contexte.

Les Canadiens sont bien servis par la fonction publique fédérale

33. Une autre conséquence imprévisible des rapports de vérification est la suivante : bien que les constatations portent sur des programmes ou des dossiers précis, il arrive parfois qu'on soit porté à les généraliser à l'ensemble de l'administration publique. Cela pourrait avoir pour effet de miner la confiance des Canadiens dans le gouvernement et la fonction publique.

34. Cela serait regrettable, car des milliers de fonctionnaires accomplissent tous les jours, et souvent dans l'ombre, des tâches importantes pour améliorer la vie de millions de Canadiens, qui appartiennent souvent aux groupes les plus vulnérables de la société. Certains administrent les prestations du Régime de pensions du Canada, de la Sécurité de la vieillesse et de l'Assurance-emploi; certains inspectent les aliments pour en garantir la salubrité; d'autres s'emploient à préserver et à améliorer la qualité de notre milieu naturel ou participent à des missions de paix. Les fonctionnaires protègent la souveraineté du Canada, la sécurité et les intérêts économiques du pays, ici comme à l'étranger. Je continue d'être impressionnée par le professionnalisme, le dévouement et la détermination dont font preuve les fonctionnaires dans le cadre de leurs fonctions pour que les Canadiens soient bien servis par leur gouvernement.

Conclusion

35. La confiance du public, dit-on, n'est plus acquise au gouvernement; il doit la mériter. De fait, les Canadiennes et les Canadiens exigent et méritent davantage de leurs dirigeants et de leurs institutions du secteur public. Pour servir les Canadiens de manière efficace, pour préserver leur confiance et, dans certains cas, la regagner, les principaux acteurs de notre système parlementaire — le Parlement, le gouvernement et la fonction publique — doivent collaborer pour veiller à ce que les rôles et les responsabilités de chaque intervenant soient bien compris et respectés. Il faut que leurs rapports soient harmonieux dans l'intérêt des Canadiens.

Points saillants

Tables des matières

Points saillants

Chapitre 1 La vérification interne dans les ministères et les organismes 1

Chapitre 2 La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent 3

Chapitre 3 Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18 5

Chapitre 4 La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques 9

Chapitre 5 Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire 11

Chapitre 6 Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires 15

Chapitre 7 Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton 17

Chapitre 8 Autres observations de vérification 21

La vérification interne dans les ministères et les organismes

Chapitre 1 Points saillants

1.1 Nous avons évalué la mesure dans laquelle les groupes de la vérification interne de six organisations fédérales avaient respecté les normes professionnelles et s'étaient conformées à la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor. Nous avons constaté que les résultats variaient considérablement entre ces organisations.

- Dans deux organisations (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et la Gendarmerie royale du Canada), le groupe de la vérification interne respectait généralement les normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne.
- Trois ministères respectaient en partie les normes (Affaires étrangères et Commerce international, Développement des ressources humaines Canada et Ressources naturelles Canada).
- Un organisme ne respectait pas un grand nombre de normes (l'Agence canadienne de développement international).

1.2 Nos travaux nous ont permis de déterminer plusieurs facteurs importants qui, lorsque mis en œuvre, pourraient exercer une influence positive sur la qualité de la vérification interne dans l'ensemble du gouvernement :

- une compréhension cohérente de la part de la haute direction du rôle que la vérification interne peut et devrait jouer;
- la formation d'un comité de vérification ministériel comprenant des membres externes qui sont indépendants de la direction;
- l'application d'une stratégie des ressources humaines claire aux niveaux du ministère, de l'organisme central et du gouvernement, qui définit les compétences et le nombre approprié de membres de la collectivité de la vérification interne;
- une attention particulière accordée aux services d'assurance;
- la mise en œuvre d'une stratégie visant à garantir une couverture et une capacité de vérification adéquates dans les petites entités.

1.3 Nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor doit encore mettre en place et financer une stratégie qui lui permettra de satisfaire aux exigences de la Politique sur la vérification interne et aux attentes de la collectivité de la vérification interne.

Contexte et autres observations

1.4 La vérification interne est un élément important qui aide les administrateurs généraux à voir à ce que leur ministère mette en place un système de contrôle interne efficace. Les vérificateurs internes effectuent des vérifications axées sur le risque et cernent, au besoin, les améliorations qui doivent être apportées à la stratégie et aux pratiques d'une organisation en matière de gestion du risque, à son cadre de contrôle de gestion et aux systèmes d'information dont elle se sert pour prendre des décisions et présenter des rapports.

1.5 Le 1er juin 2004, le gouvernement a rétabli le Bureau du contrôleur général dans le but de renforcer la fonction de contrôleur et la surveillance au sein de l'administration fédérale. Les tâches principales du contrôleur général consistent à définir ou à examiner les normes et les politiques de vérification du gouvernement du Canada, à assurer le leadership nécessaire pour garantir la mise en place et l'application de contrôles financiers satisfaisants et, enfin, à promouvoir une saine intendance des ressources à tous les niveaux de l'administration fédérale.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat convient que des améliorations s'imposent. Le gouvernement a enjoint le Secrétariat d'établir au gouvernement une fonction de vérification interne plus efficace. Par conséquent, le contrôleur général est à définir des mesures qui seront proposées dans le but de doter la fonction publique du Canada d'un régime de vérification interne hautement efficace. Les mesures proposées donnent suite à bon nombre de nos recommandations et sont décrites de façon plus détaillée à la suite de la conclusion.

La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

Chapitre 2

Points saillants

2.1 Pour renforcer sa stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent, le Canada a lancé, en 2000, l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent. Cette initiative rendait obligatoire la déclaration de certaines opérations financières au nouveau Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE ou le Centre). Le mandat du Centre consistait en l'analyse des déclarations d'opérations et en la communication des renseignements à la police et aux autres autorités compétentes, afin de faciliter les enquêtes et les poursuites liées au recyclage des produits de la criminalité (blanchiment d'argent). Après le 11 septembre 2001, le mandat du Centre a été élargi pour s'appliquer également au financement des activités terroristes. Le Canada dispose maintenant d'une stratégie globale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, qui est généralement conforme aux normes internationales. Toutefois, plusieurs facteurs nuisent à l'efficacité de la stratégie.

2.2 L'information que le Centre peut communiquer sur les opérations douteuses est limitée par la loi aux données que l'on appelle communément les données « de base » : les numéros de compte, le nom des détenteurs de comptes, la valeur des opérations ainsi que les dates et lieux où elles ont été effectuées. Lorsque la communication se rapporte à une enquête en cours, les données de base peuvent servir à corroborer des constatations ou à offrir de nouvelles pistes. Dans les autres cas, les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité estiment généralement que les renseignements que le Centre communique sont trop limités pour justifier une intervention, compte tenu de leur charge de travail et de leurs ressources limitées. En bref, étant donné la façon dont le système fonctionne actuellement, les renseignements communiqués par le Centre peuvent contribuer aux enquêtes en cours, mais ils sont rarement à l'origine de nouvelles enquêtes.

2.3 Les efforts déployés pour lutter de façon efficace contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes commencent véritablement là où ces activités ont lieu — c'est-à-dire dans les institutions financières et les autres organisations par lesquelles passent les fonds illicites. Le Centre s'est doté d'un vaste programme de sensibilisation pour aider les entités qui doivent faire des déclarations à comprendre leurs obligations. Toutefois, le Centre leur donne peu de rétroaction sur leurs déclarations et sur les tendances concernant le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, qui pourrait les aider à déceler les opérations douteuses et à produire de meilleurs rapports. Qui plus est, les politiques et les mécanismes de surveillance visant à assurer la conformité des entités aux exigences en matière de déclaration ne sont pas encore pleinement mis en œuvre.

2.4 L'Initiative fait appel à un partenariat qui réunit plusieurs organisations fédérales, des organismes d'application de la loi et des organismes de sécurité, ainsi que des organismes de réglementation de l'industrie. Tous ces partenaires doivent travailler en étroite collaboration pour faire une utilisation efficace des ressources lorsqu'il s'agit de détecter et de décourager le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Nous avons constaté que même si les partenaires communiquent régulièrement entre eux, la collaboration pourrait être améliorée.

2.5 L'élaboration de mécanismes redditionnels efficaces aux fins de l'Initiative est un domaine à l'égard duquel la collaboration pourrait être améliorée. Le Centre recueille et analyse d'énormes quantités de déclarations et d'autres renseignements et transmet des renseignements financiers aux organismes d'application de la loi et à d'autres autorités compétentes. Leur rétroaction permet au Centre de savoir quelle utilisation ils font de ces renseignements et à quelle fin ils servent. Toutefois, pour le moment, ce ne sont pas tous les bénéficiaires des renseignements du Centre qui surveillent l'utilisation qu'ils en font. Faute de système global permettant de suivre l'utilisation des renseignements qu'il communique, le Centre n'est pas en mesure de déterminer la valeur des renseignements qu'il divulgue et la façon de les améliorer. Il est également impossible d'évaluer le rendement de l'Initiative dans son ensemble et son incidence sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes au Canada.

2.6 Nous avons recensé un certain nombre de mesures que le gouvernement devrait prendre pour rendre l'Initiative plus efficace :

- Étendre le genre de renseignements que le Centre pourrait divulguer, tout en respectant le droit à la vie privée dont jouissent les Canadiens.
- Mettre en œuvre un cadre de gestion visant à fournir une orientation et à améliorer la coordination des efforts déployés au sein de l'administration fédérale et de concert avec les intervenants d'autres paliers de gouvernement et du secteur privé.
- Mettre en place des structures de responsabilisation pour faire en sorte que l'information requise pour évaluer le rendement de l'Initiative soit recueillie et que les résultats obtenus soient communiqués régulièrement au Parlement.

2.7 La loi exige que l'Initiative fasse l'objet d'un examen parlementaire d'ici le 5 juillet 2005. Le comité parlementaire qui mènera cet examen voudra peut-être se pencher sur ces questions et chercher à savoir si les avocats sont toujours exclus de l'application de la loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent, comme c'est le cas depuis mars 2003 par suite de leurs contestations devant les tribunaux et de leur gain de cause.

Réaction du gouvernement. Le CANAFE, le ministère des Finances du Canada et l'Agence du revenu du Canada sont généralement d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses respectives sont reproduites intégralement dans le chapitre.

Défense nationale
La modernisation des avions de chasse CF-18

Chapitre 3

Points saillants

3.1 Quatorze années se seront écoulées entre le moment où le ministère de la Défense nationale a reconnu la nécessité de moderniser sa flotte de CF-18 et la fin de la phase 1 du projet, c'est-à-dire la modernisation de 80 des 119 avions de chasse, en 2006. La phase 2, qui permettra d'achever la modernisation, doit se terminer en 2009, après quoi la Défense nationale s'attend à utiliser les CF-18 au moins jusqu'en 2017. Les retards dans le processus d'approbation, les compressions budgétaires de la fin des années 1990 et le coût croissant de l'entretien des équipements existants ont contribué à allonger la période de temps qui a été nécessaire pour combler les lacunes du CF-18.

3.2 En ce qui a trait à la phase 1, nous avons décelé certains problèmes dans la gestion de projet et la gestion des risques, une pénurie de personnel, et des retards dans le processus d'approbation. Ces problèmes devront être résolus pour éviter qu'ils deviennent un obstacle à la réalisation de la phase 2. Sinon, la livraison des derniers CF-18 pleinement modernisés risque d'être repoussée au-delà de 2009. La durée de vie restante de la cellule du CF-18, en nombre d'heures de vol, est restreinte et, par conséquent, pour profiter au maximum de son investissement dans la modernisation, le Ministère doit faire en sorte que les nouveaux équipements soient installés et mis à la disposition des pilotes le plus tôt possible.

3.3 Nous avons examiné le plus gros contrat, quant à la valeur financière, attribué dans chacun des cinq projets de modernisation de la phase 1 et nous avons constaté que les limites de coûts étaient respectées. Nous avons constaté également que les travaux effectués sur les avions avaient permis de combler leurs principales lacunes. D'ailleurs, les représentants de la Défense nationale se sont dits satisfaits des CF-18 qui ont été livrés au moment de notre vérification : selon eux, les avions répondent aux attentes du Ministère en matière de rendement.

3.4 Lorsque les retards et la pénurie de personnel ont menacé de perturber le calendrier des essais, le personnel opérationnel et le personnel technique du Ministère ont combiné leurs efforts pour surmonter ces problèmes et respecter les échéances.

3.5 Trois des cinq projets de modernisation de la phase 1 se déroulent comme prévu, tandis que les deux autres ont pris du retard. L'un de ces projets, qui prévoit l'acquisition de simulateurs de vol, devait être terminé au moment de la livraison des CF-18 modernisés issus de la phase 1 pour permettre la formation des pilotes, mais il a maintenant deux ans de retard. Par conséquent, le Ministère devra renoncer aux économies qui devaient être réalisées grâce

aux nouveaux simulateurs jusqu'à ce qu'ils soient livrés, et les heures additionnelles d'entraînement en vol risquent d'accroître la fatigue structurelle des aéronefs.

3.6 Pour que la Défense nationale profite pleinement des nouvelles capacités opérationnelles des CF-18 jusqu'en 2017 ou au-delà, elle devra remédier à la pénurie de pilotes, à la pénurie de techniciens d'aéronefs qui assurent la maintenance des appareils, à la pénurie de pièces de rechange, et aux problèmes de financement qui limitent les opérations. Tant que ces problèmes n'auront pas été résolus, la Défense nationale n'aura pas l'assurance que son investissement de 2,6 milliards de dollars dans les CF-18 lui permettra de répondre aux besoins opérationnels jusqu'en 2017 ou au-delà.

Contexte et autres observations

3.7 La Défense nationale est en train de moderniser 80 de ses CF-18 pour combler les lacunes qu'ils présentent depuis le début des années 1990. Ce projet de modernisation de 2,6 milliards de dollars, qui comporte plusieurs projets distincts et est échelonné sur plusieurs années, permettra à la Force aérienne d'utiliser ses CF-18 jusqu'en 2017 ou au-delà, avec des systèmes d'avionique, un armement et des systèmes de communication améliorés.

3.8 Lorsqu'ils ont été achetés en 1980, les CF-18 étaient censés servir jusqu'en 2003. Cependant, en 1992, après avoir utilisé des CF-18 lors de la guerre du Golfe en 1991, le Ministère a découvert plusieurs lacunes dans ces appareils.

3.9 Grâce à un entretien régulier, à certains travaux de modernisation et à la gestion de la fatigue structurelle des aéronefs, le Ministère avait l'intention de prolonger la durée de vie des CF-18 non modernisés jusqu'en 2010 : ils allaient pouvoir ainsi continuer à voler, mais leurs capacités seraient restreintes. En 1998, la Défense nationale a approuvé le lancement du Projet de modernisation progressive des CF-18, comportant toute une série de projets distincts visant à modifier l'appareil et à le moderniser. Ces projets, étalés entre 2001 et 2009, permettraient de combler les principales lacunes du CF-18 touchant l'identification des avions amis/ennemis, l'interopérabilité avec les autres avions dans les opérations interalliés, la sécurité des communications, et la défense contre le brouillage de ses émissions radio et radar. Le nombre d'avions à moderniser (80 appareils) était fondé principalement sur la capacité financière du Ministère. Les plans ayant trait aux 39 avions restants n'étaient pas encore au point au moment de notre vérification. Certains de ces avions ont été utilisés comme source de pièces de rechange.

3.10 Dans notre rapport de 2001, chapitre 10, « Défense nationale — L'équipement en service », nous avons traité de la disponibilité de l'équipement militaire et nous avons examiné le rendement du CF-18. Nous avons examiné le taux d'interruption, qui est le nombre de défaillances, par tranche de 1 000 heures de vol, entraînant l'annulation d'une mission, et nous avons découvert que le taux d'interruption du CF-18 était à la hausse. L'âge et la réduction du financement se combinent pour limiter le rendement et la disponibilité des CF-18.

Réaction du Ministère. La Défense nationale accepte toutes les recommandations et s'engage à prendre les mesures qui s'imposent pour résoudre les questions que nous soulevons dans le présent chapitre.

La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques

Chapitre 4

Points saillants

4.1 Au cours de notre vérification des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques, nous avons constaté un manque de direction et de coordination dans le service associé à ces prestations. Les six organisations fédérales qui administrent les programmes approuvent essentiellement les mêmes médicaments et les fournissent par le truchement du même réseau de pharmacies au Canada. Cependant, comme elles n'ont pas coordonné leurs efforts, elles ont manqué des occasions de faire des économies et de limiter les coûts.

4.2 Étudier les profils de consommation de médicaments et prendre les mesures qui s'imposent peuvent prévenir l'usage à mauvais escient de médicaments et favoriser l'atteinte, par les bénéficiaires des prestations pharmaceutiques, des résultats pour la santé visés par les programmes de prestations pharmaceutiques. Le gouvernement fédéral possède des données à jour et très factuelles sur la consommation de médicaments de chacun de ses bénéficiaires. Ces données ne sont cependant pas analysées de manière systématique, ni communiquées aux professionnels de la santé. Or ces données constituent une source essentielle d'informations médicales utiles pour Santé Canada, Anciens Combattants Canada, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le ministère de la Défense nationale, qui sont tous chargés d'améliorer ou de préserver la santé de leurs bénéficiaires respectifs, de concert avec le secteur privé et les prestataires de services. Si ces informations ne sont pas mises en commun, les résultats pour la santé d'un grand nombre de bénéficiaires pourraient ne pas être optimaux.

4.3 Dans le cadre de la gestion de ces programmes, les organisations fédérales n'ont pas saisi les occasions connues de réaliser des économies en vue d'en assurer la viabilité à long terme. Il en résulte que le gouvernement paye peut-être chaque année des dizaines de millions de dollars en trop pour les médicaments remboursables.

Autres observations

4.4 Le gouvernement fédéral est le quatrième organisme payeur de prestations pharmaceutiques en importance au Canada, après l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique. Il consacre plus de 430 millions de dollars par an aux médicaments sur ordonnance dispensés à environ un million de Canadiens. Or les dépenses pharmaceutiques ont augmenté de 25 p. 100 au cours des deux dernières années.

4.5 La plupart des organisations fédérales n'ont établi ni objectifs ni mesures du rendement visant de façon précise leurs programmes de prestations pharmaceutiques, sauf pour ce qui est de l'aspect financier. Faute d'objectifs précis et d'information sur le rendement connexe, ces organisations ne sont pas en mesure d'évaluer si leurs activités atteignent les résultats escomptés, sous le signe de l'efficience.

4.6 La vérification de pharmacies a mis au jour d'importantes sommes payées en trop, qui sont dues à l'État. Ces sommes dues n'ont pas été comptabilisées dans les Comptes publics du Canada, conformément à la Politique sur la gestion des comptes débiteurs du Conseil du Trésor.

Réaction du gouvernement. Les organisations fédérales acceptent toutes nos recommandations et leurs réponses sont intégrées au présent chapitre. Le gouvernement a indiqué à notre bureau que des informations plus détaillées sur les mesures qui seront prises nous seront communiquées d'ici quelques mois.

Affaires indiennes et du Nord Canada
Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire

Chapitre 5

Points saillants

5.1 Bien qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ait complété d'autres études et ait entrepris plusieurs nouvelles initiatives dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire, il a réalisé des progrès limités en ce qui concerne la plupart des questions soulevées et des recommandations formulées dans notre rapport d'avril 2000 et dans le rapport de juin 2000 du Comité permanent des comptes publics. Le Ministère ne sait pas si le financement octroyé aux Premières nations est suffisant pour assurer le respect des normes qu'il a fixées en matière d'éducation, ni si les résultats obtenus sont proportionnels aux ressources fournies. Le budget de ce programme s'élève à plus d'un milliard de dollars annuellement.

5.2 L'écart de scolarisation considérable entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la population canadienne en général continue de nous préoccuper. Nous nous inquiétons aussi du fait que, selon les estimations, le temps nécessaire pour combler cet écart ait un peu augmenté, soit d'environ 27 ans à 28 ans.

5.3 Le nombre de membres des Premières nations ayant obtenu un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires est en hausse. Toutefois, nous avons constaté que la gestion et le cadre redditionnel du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire présentent des lacunes importantes. Le Ministère n'a pas clairement défini ses rôles et ses responsabilités. Sa méthode d'affectation des fonds aux Premières nations n'assure pas un accès équitable au plus grand nombre d'étudiants possible, et le Ministère ne sait pas si les fonds octroyés ont servi aux fins prévues. De plus, l'information disponible sur le rendement du Programme est insuffisante. Le Ministère ne sait donc pas si les fonds affectés au Programme sont suffisants pour appuyer tous les étudiants admissibles, et il n'a aucune assurance que seuls les étudiants admissibles qui suivent des cours admissibles reçoivent des fonds. Le budget de ce programme s'élève à environ 273 millions de dollars par année.

5.4 Nous avons aussi observé des divergences dans l'information sur le fonctionnement du Programme fournie par le Ministère au Conseil du Trésor. De plus, l'information communiquée au Parlement ne donne pas un tableau complet du Programme et ne permet pas d'établir dans quelle mesure il contribue à réduire l'écart de scolarisation postsecondaire entre les membres des Premières nations et la population canadienne en général.

5.5 Le Ministère effectue en ce moment un examen complet de toutes les autorisations qui se rattachent à la politique et à l'exécution de ses

programmes, y compris ses programmes d'éducation. Cette démarche lui donne l'occasion ainsi qu'aux organismes centraux, de concert avec les Premières nations et d'autres parties, de jeter un regard neuf sur la conception et l'administration des programmes, de même que sur la responsabilité à l'égard des résultats et de la communication d'information sur ceux-ci.

Contexte et autres observations

5.6 L'enseignement primaire et secondaire offert aux jeunes vivant dans les réserves est régi par divers traités, lois et accords ainsi que par la politique gouvernementale. Il fait appel à de nombreux intervenants. Affaires indiennes et du Nord Canada et les organismes centraux établissent les niveaux de financement, la politique en matière d'éducation et les exigences relatives à la prestation des services. Le Ministère gère aussi sept écoles. En vertu de diverses ententes de financement conclues avec le Ministère, les Premières nations assurent l'enseignement dans les réserves ou achètent des services éducatifs des conseils scolaires locaux; certaines collectivités combinent les deux moyens. Les provinces et les conseils scolaires sont chargés de l'enseignement aux jeunes qui vivent dans les réserves mais qui étudient à l'extérieur de leur collectivité. Certains élèves fréquentent une école privée. Au niveau postsecondaire, le Ministère transfère des fonds aux Premières nations afin d'aider financièrement les étudiants admissibles vivant dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci. Cet argent sert à payer les frais de scolarité, les livres et les fournitures. Le cas échéant, l'aide financière sert également à payer les frais de déplacement et de subsistance des étudiants inscrits à temps plein et de leurs personnes à charge.

5.7 Beaucoup d'étudiants et de collectivités des Premières nations sont aux prises avec des enjeux et des défis fondamentaux qui sont plus répandus chez eux que chez les autres Canadiens, et qui peuvent faire obstacle à leur réussite scolaire. Par exemple, la plupart des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 habitants. Vu la petite taille de ces collectivités, leurs écoles éprouvent de la difficulté à offrir des services éducatifs diversifiés.

5.8 De plus, la population des Premières nations est jeune et en pleine croissance. Selon le Ministère, environ 40 p. 100 de la population des Indiens inscrits est âgée de moins de 19 ans, comparativement à 25 p. 100 pour la population canadienne. Le Ministère prévoit que la population des Indiens inscrits vivant dans les réserves passera d'environ 445 000 personnes en 2003 à 700 000 personnes d'ici 2021.

5.9 L'éducation constitue un élément essentiel pour améliorer le contexte socioéconomique des membres et des collectivités des Premières nations et le rendre comparable à celui des autres Canadiens. Toutes les parties, dont le Ministère, les Premières nations, les provinces, les conseils scolaires, les parents et les élèves, doivent faire des efforts concertés pour obtenir de meilleurs résultats. Nous croyons que le Ministère doit prendre l'initiative et régler les problèmes de longue date qui touchent l'éducation des Premières nations. En particulier, le Ministère doit de toute urgence définir ses rôles et ses responsabilités, améliorer son rendement opérationnel et mieux communiquer ses résultats.

Réaction du Ministère. Le Ministère est d'accord avec toutes les recommandations. Il réitère sa détermination à collaborer avec les Premières nations et d'autres intervenants pour améliorer les résultats scolaires des étudiants des Premières nations. Il affirme que la réussite des Premières nations dans le domaine de l'éducation doit se mesurer sur une longue période.

Agence du revenu du Canada
Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations

Chapitre 6

Points saillants

6.1 Une activité essentielle de la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada consiste à résoudre les oppositions aux cotisations d'impôt sur le revenu et de taxe sur les produits et services (TPS), de même que les appels présentés au sujet des décisions et des cotisations relatives au Régime de pensions du Canada (RPC) et à l'assurance-emploi (AE). Nous avons constaté que la Direction générale règle la plupart des oppositions en matière d'impôt sur le revenu et de TPS qu'elle reçoit, et qu'elle le fait de manière équitable et impartiale. En outre, plus de la moitié des oppositions sont réglées dans les délais fixés par l'Agence pour leur traitement. Cependant, les contribuables et les inscrits peuvent interjeter appel de leur cas devant la Cour canadienne de l'impôt s'ils n'ont pas reçu de décision de la Direction générale des appels dans un délai de 90 jours. Bon nombre des objectifs de la Direction générale quant au délai de traitement des oppositions relatives à l'impôt sur le revenu dépassent de beaucoup cette période de 90 jours.

6.2 La Direction générale résout les appels en matière de RPC et d'AE de façon impartiale, mais elle a de la difficulté à les résoudre dans les délais prévus. L'Agence a besoin d'un processus global plus efficient pour les décisions en matière de RPC et d'AE rendues par la Direction générale du recouvrement des recettes et les appels à l'égard de ces décisions réglés par la Direction générale des appels.

6.3 La Direction générale des appels administre également le Programme des divulgations volontaires. Ce programme encourage les contribuables et les inscrits aux fins de la TPS à corriger les erreurs ou omissions passées. Nous avons toutefois constaté que le programme n'est pas administré de façon uniforme dans tout le pays. Nous croyons également que l'Agence est allée au-delà de ce qui avait été communiqué au Parlement concernant l'utilisation des dispositions législatives qui régissent le programme, et cela nous inquiète.

Contexte et autres observations

6.4 Les contribuables et les inscrits aux fins de la TPS (ou de la TVH) qui ne sont pas d'accord avec les cotisations établies par l'Agence du revenu du Canada en matière d'impôt sur le revenu, de TPS et de taxe d'accise peuvent produire un avis d'opposition auprès de l'Agence. Les parties concernées, qui ne sont pas d'accord avec les décisions et les cotisations relatives au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-emploi, peuvent interjeter appel. Ces oppositions et ces appels sont examinés par la Direction générale des appels de l'Agence. En 2003-2004, les agents des appels ont redressé environ

62 p. 100 des cotisations d'impôt sur le revenu et de TPS qu'ils ont examinées.

6.5 Le Programme des divulgations volontaires permet aux contribuables et aux inscrits aux fins de la TPS de corriger des renseignements inexacts ou incomplets soumis antérieurement à l'Agence, ou de fournir des renseignements qui n'ont pas été déclarés auparavant, sans faire l'objet de pénalités ou de poursuites et en bénéficiant parfois d'une réduction des intérêts. Le but de ce programme est de favoriser l'observation des lois fiscales. L'Agence doit analyser les résultats du programme pour s'assurer qu'elle a atteint ce but.

Réaction de l'Agence. L'Agence du revenu du Canada est d'accord avec toutes nos recommandations. Dans ses réponses, elle décrit les mesures qu'elle prendra afin de donner suite aux recommandations.

L'Agence n'est pas d'accord avec nous sur le fait qu'elle soit allée au-delà de ce qui a été dit au Parlement sur l'utilisation qui serait faite du Programme des divulgations volontaires. L'Agence croit que l'intention du Parlement est exprimée dans le libellé des lois qu'il a adoptées.

Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton

Chapitre 7

Points saillants

7.1 Les questions écrites (questions inscrites au Feuilleton) que les députés posent au gouvernement sont un volet important du régime parlementaire. Il s'agit de l'un des outils que les députés peuvent utiliser pour demander au gouvernement de rendre des comptes. En février 2004, le gouverneur en conseil a demandé à notre Bureau de faire une vérification de la deuxième réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton, qui a été transmise en janvier 2004. Cette question porte sur les opérations liées aux avoirs financiers de l'accord de gestion sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances. Le gouvernement a fondé sa réponse sur la période de janvier 1993 à octobre 2003, qui était la période la plus longue sur laquelle il était possible de faire porter la réponse.

7.2 Sauf en ce qui concerne l'incidence des pratiques mentionnées ci-après, nous avons conclu que le processus était adéquat, car il a permis de donner une deuxième réponse raisonnablement complète pour ce qui est des subventions, contributions et contrats accordés par le gouvernement, qui faisait état d'un montant de 161 millions de dollars. On n'a pas demandé aux administrations portuaires, qui sont des organisations à gouvernance partagée, de répondre à la question 37, car le gouvernement estime que ces organisations ne font pas partie du gouvernement. À notre avis, les administrations portuaires, qui sont considérées comme faisant partie du gouvernement dans les Comptes publics du Canada, sont des organismes du gouvernement et on aurait dû leur demander de répondre à la question. Nous ne pouvons pas quantifier l'effet sur la réponse du gouvernement de la pratique qui consiste à ne pas demander de l'information à toutes les organisations concernées.

7.3 Le gouvernement a pris beaucoup de précautions pour préparer la deuxième réponse à la question 37. Nous avons remarqué que le processus suivi a été plus rigoureux que dans le cas de la première réponse. Même si nous reconnaissons les limites des systèmes du gouvernement et les difficultés qu'entraîne la préparation des réponses aux questions qui portent sur une longue période, nous avons constaté qu'il y a des points à améliorer.

7.4 De plus, la réponse ne mentionnait pas que le gouvernement avait garanti un prêt de dix millions de dollars accordé par une banque commerciale à une entreprise qui, entre novembre 1993 et novembre 1994, faisait partie des avoirs de l'accord de gestion sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances. La garantie d'emprunt a été accordée en juin 1993, avant l'entrée en vigueur, en novembre 1993, de l'accord de gestion sans droit

de regard. Le Groupe CSL Inc., qui est l'une des nombreuses entreprises qui détenaient une participation minoritaire dans l'entreprise, a vendu sa participation en novembre 1994. Le gouvernement, qui était l'actionnaire majoritaire de l'entreprise, n'a effectué aucun paiement relativement à cette garantie.

7.5 En mars 2004, en raison des difficultés que posait la préparation des réponses à la question 37, le leader du gouvernement à la Chambre des communes a annoncé une série de réformes visant à faire en sorte que les parlementaires reçoivent de l'information adéquate dans les réponses à leurs questions. Par exemple, le Bureau du Conseil privé peut désigner un ministère responsable afin qu'il coordonne, révise et valide les réponses aux questions horizontales complexes qui relèvent de plusieurs ministères et organismes fédéraux. En outre, le Bureau du Conseil privé demande maintenant aux ministères de désigner un haut fonctionnaire habilité à signer une déclaration attestant que l'information dans la réponse est complète et exacte. Il s'agit là d'initiatives intéressantes, mais elles n'ont pas encore été entièrement mises en œuvre.

7.6 Outre la question 37, nous avons vérifié quatre autres questions inscrites au Feuilleton. Nous avons conclu que le processus suivi pour répondre à ces quatre questions avait donné lieu à des réponses incomplètes, comme ce fut le cas pour la première réponse à la question 37. Les motifs pour lesquels les réponses étaient incomplètes sont les suivants :

- Le Bureau du Conseil privé n'a pas défini les principaux termes.
- Les ministères n'ont pas été assez rigoureux dans leurs recherches d'information.
- Les organisations concernées n'ont pas fourni l'information demandée dans leur réponse.

Cette conclusion ne peut s'appliquer cependant à toutes les réponses aux questions inscrites au Feuilleton.

7.7 D'autres mesures, en plus de celles annoncées par le gouvernement en mars 2004, sont nécessaires pour renforcer le processus suivi en vue de répondre aux questions inscrites au Feuilleton, par exemple :

- clarifier la terminologie utilisée pour libeller les questions afin que les réponses soient plus pertinentes et plus utiles;
- renseigner les députés sur le contexte et leur indiquer les contraintes liées à la préparation de la réponse;
- obtenir des réponses complètes de toutes les sociétés d'État concernées;
- améliorer les méthodes de recherche dans les ministères;
- présenter un sommaire des réponses, ce qui pourrait être plus utile au député;
- mettre à jour le processus du Bureau du Conseil privé pour le suivi des questions et des réponses.

7.8 Dans le cas de la question 37, nous avons remarqué que le processus de préparation de la déclaration publique de biens pouvant être déclarés devrait être amélioré, c'est-à-dire que le fiduciaire devrait attester que l'information fournie au Bureau du commissaire à l'éthique est complète.

7.9 Le gouvernement devrait donner suite aux recommandations énoncées dans le présent rapport qui visent à améliorer le processus sur lequel repose un aspect important de notre régime parlementaire de gouvernement, soit le droit des députés d'obtenir l'information dont ils ont besoin pour obliger le gouvernement à rendre des comptes.

Contexte et autres observations

7.10 Le gouvernement du Canada est une organisation vaste et complexe. Les systèmes d'information varient à l'intérieur d'un ministère et d'un ministère à l'autre. Il peut donc être difficile d'obtenir une information complète et exacte pour répondre aux questions des députés, surtout les questions qui nécessitent des renseignements couvrant une longue période.

7.11 Le gouvernement fait face à un bon nombre de défis lorsqu'il répond aux questions inscrites au Feuilleton, pour les raisons suivantes :

- l'évolution de la structure des ministères au fil du temps;
- les modifications apportées aux systèmes d'information du gouvernement et la mise en place de nouveaux systèmes;
- la politique du gouvernement sur la conservation des dossiers pendant l'année en cours et les six années précédentes;
- les systèmes d'information ministériels conçus pour répondre aux besoins de la gestion et qui ne sont pas nécessairement structurés de façon à faciliter la préparation des réponses aux questions inscrites au Feuilleton.

Réaction du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement nos recommandations. Ses réponses sont reproduites dans le chapitre.

Autres observations de vérification

Chapitre 8 Points saillants

8.1 Ce chapitre joue un rôle particulier dans notre rapport. Les chapitres présentent habituellement les constatations découlant de vérifications de gestion ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans le chapitre « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications. Celles-ci peuvent correspondre à des vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, de sociétés d'État et d'autres entités, à des vérifications de gestion, ou encore à des travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par des tiers. Comme ces observations portent sur des questions particulières, elles ne devraient pas être appliquées à des questions connexes ni servir à tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

8.2 Nos observations dans ce chapitre portent sur la nouvelle question suivante :

- Téléfilm Canada — La majeure partie des activités de Téléfilm Canada ne sont pas compatibles avec la loi constituante de la Société

8.3 Le Comité permanent des comptes publics nous a demandé de continuer de signaler au Parlement les questions déjà soulevées, mais qui n'ont pas encore été réglées. Dans ce chapitre, nous présentons les résultats de notre suivi de deux de ces questions :

- L'excédent du Compte d'assurance-emploi — Non-respect de l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*
- Parc Downsview Park Inc. — Questions à régler au sujet du transfert des terrains de Downsview et du financement des activités futures de Parc Downsview

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2004
Points saillants

Chapitre 1 La vérification interne dans les ministères et les organismes

Chapitre 2 La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

Chapitre 3 Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18

Chapitre 4 La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques

Chapitre 5 Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire

Chapitre 6 Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires

Chapitre 7 Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton

Chapitre 8 Autres observations de vérification

Annexes

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 1

La vérification interne dans les ministères et les organismes

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, Questions d'une importance particulière — 2004 et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/2-8F
ISBN 0-662-78156-2

Chapitre

1

La vérification interne dans les ministères et les organismes

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Rôles et responsabilités de la vérification interne 4

Objet de la vérification 5

Observations et recommandations 5

Soutien continu de la haute direction 9

Dans certains ministères, la haute direction accorde un soutien ferme 10

Orientation stratégique de la vérification interne 10

Les comités de vérification et la vérification interne 11

Les comités de vérification ministériels ne sont pas assez indépendants 11

Les membres des comités de vérification ne comprennent pas tous leur rôle 13

Dotation en personnel de vérification interne 16

Obstacles au recrutement et au maintien en poste du personnel de vérification interne 18

Une grande variété de compétences est nécessaire 18

Couverture de vérification 19

On fait très peu de travaux d'assurance 19

La couverture de vérification interne dans les petites entités 20

Rapports de vérification 21

Il faut régler la question de l'accès à l'information 21

Les rapports de vérification ne sont pas produits en temps opportun 22

Le Secrétariat et son Centre d'excellence en vérification interne 22

Conclusion 27

À propos de la vérification 29

La vérification interne dans les ministères et les organismes

Points saillants

1.1 Nous avons évalué la mesure dans laquelle les groupes de la vérification interne de six organisations fédérales avaient respecté les normes professionnelles et s'étaient conformées à la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor. Nous avons constaté que les résultats variaient considérablement entre ces organisations.

- Dans deux organisations (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et la Gendarmerie royale du Canada), le groupe de la vérification interne respectait généralement les normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne.
- Trois ministères respectaient en partie les normes (Affaires étrangères et Commerce international, Développement des ressources humaines Canada et Ressources naturelles Canada).
- Un organisme ne respectait pas un grand nombre de normes (l'Agence canadienne de développement international).

1.2 Nos travaux nous ont permis de déterminer plusieurs facteurs importants qui, lorsque mis en œuvre, pourraient exercer une influence positive sur la qualité de la vérification interne dans l'ensemble du gouvernement :

- une compréhension cohérente de la part de la haute direction du rôle que la vérification interne peut et devrait jouer;
- la formation d'un comité de vérification ministériel comprenant des membres externes qui sont indépendants de la direction;
- l'application d'une stratégie des ressources humaines claire aux niveaux du ministère, de l'organisme central et du gouvernement, qui définit les compétences et le nombre approprié de membres de la collectivité de la vérification interne;
- une attention particulière accordée aux services d'assurance;
- la mise en œuvre d'une stratégie visant à garantir une couverture et une capacité de vérification adéquates dans les petites entités.

1.3 Nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor doit encore mettre en place et financer une stratégie qui lui permettra de satisfaire aux exigences de la Politique sur la vérification interne et aux attentes de la collectivité de la vérification interne.

Contexte et autres observations

1.4 La vérification interne est un élément important qui aide les administrateurs généraux à voir à ce que leur ministère mette en place un système de contrôle interne efficace. Les vérificateurs internes effectuent des vérifications axées sur le risque et cernent, au besoin, les améliorations qui doivent être apportées à la stratégie et aux pratiques d'une organisation en matière de gestion du risque, à son cadre de contrôle de gestion et aux systèmes d'information dont elle se sert pour prendre des décisions et présenter des rapports.

1.5 Le 1er juin 2004, le gouvernement a rétabli le Bureau du contrôleur général dans le but de renforcer la fonction de contrôleur et la surveillance au sein de l'administration fédérale. Les tâches principales du contrôleur général consistent à définir ou à examiner les normes et les politiques de vérification du gouvernement du Canada, à assurer le leadership nécessaire pour garantir la mise en place et l'application de contrôles financiers satisfaisants et, enfin, à promouvoir une saine intendance des ressources à tous les niveaux de l'administration fédérale.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat convient que des améliorations s'imposent. Le gouvernement a enjoint le Secrétariat d'établir au gouvernement une fonction de vérification interne plus efficace. Par conséquent, le contrôleur général est à définir des mesures qui seront proposées dans le but de doter la fonction publique du Canada d'un régime de vérification interne hautement efficace. Les mesures proposées donnent suite à bon nombre de nos recommandations et sont décrites de façon plus détaillée à la suite de la conclusion.

Introduction

Indépendance — La liberté d'agir sans avoir à se soumettre à des conditions qui menacent l'objectivité ou l'apparence d'objectivité. Ces menaces à l'objectivité doivent être gérées individuellement au niveau du vérificateur et de la mission, ainsi qu'au niveau de la fonction et de l'organisation.

Objectivité — Une attitude impartiale qui permet à des vérificateurs internes de remplir leurs missions d'une façon telle qu'ils sont convaincus de l'utilité de leur travail et de l'absence de compromis important quant à sa qualité. L'objectivité exige des vérificateurs internes qu'ils ne soumettent pas leur jugement à celui des autres en ce qui a trait aux questions vérifiées.

Vérification interne — La vérification interne est une activité d'assurance et de consultation indépendante et objective conçue pour ajouter de la valeur et améliorer les activités d'une organisation. Elle aide l'organisation à atteindre ses objectifs par l'application d'une approche systématique et ordonnée qui a pour objet d'évaluer et d'améliorer l'efficacité des processus de gestion du risque, de contrôle et de gouvernance.

Source : *L'Institut des vérificateurs internes, Cadre de référence des pratiques professionnelles*

Services d'assurance — Des examens objectifs des éléments probants servant à fournir une évaluation indépendante des stratégies et pratiques de gestion des risques et des cadres de contrôle et pratiques de gestion, ainsi que les renseignements utilisés pour la prise de décisions et la présentation de rapports.

Source : Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor

1.6 Une fonction de vérification interne efficace est une composante essentielle d'une saine gouvernance. Elle peut fournir à la haute direction et aux comités de vérification une assurance concernant l'efficience et l'efficacité des activités financières, administratives et opérationnelles clés, des pratiques de gestion de l'organisation ainsi que des suggestions pour les améliorer.

1.7 La vérification interne constitue l'un des outils qu'une organisation peut utiliser pour évaluer et surveiller les pratiques de gestion et l'atteinte de ses objectifs. Elle dispose aussi d'autres outils, dont l'évaluation de programme, les études et les mesures que prend la direction pour évaluer la pertinence et l'efficacité de ses propres pratiques.

1.8 L'indépendance et l'objectivité sont des caractéristiques qui distinguent la vérification interne des autres activités d'examen des pratiques ministérielles.

1.9 Au cours des dernières années, la pratique professionnelle de la vérification interne a subi de grandes transformations. En juin 1999, l'Institut des vérificateurs internes (The Institute of Internal Auditors) adoptait une nouvelle définition de la vérification interne. Cette définition intégrait un rôle d'assurance et de consultation pour la vérification interne. En janvier 2002, l'Institut adoptait également un nouveau cadre des pratiques professionnelles.

1.10 La collectivité de la vérification interne du gouvernement fédéral a dû non seulement réagir aux transformations qui ont marqué la profession, mais aussi intervenir par rapport à certaines questions internes au gouvernement fédéral. À ce sujet, des initiatives telles que la publication du *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada* ont fait valoir le rôle de la vérification interne en tant que fournisseur de services d'assurance à la haute direction.

1.11 En réponse à ces questions, et pour tenter de renforcer la capacité de vérification interne du gouvernement, le Conseil du Trésor du Canada a adopté une politique révisée sur la vérification interne en avril 2001.

1.12 La politique révisée représentait la première mesure prise par le gouvernement pour respecter son engagement de renforcer la fonction de vérification interne et de lui donner une place plus stratégique. À cette fin, le Secrétariat du Conseil du Trésor a investi plus de 33 millions de dollars sur une période de quatre ans, de 2001-2002 à 2004-2005, pour faciliter la mise en œuvre de la Politique dans les ministères et les organismes. Il a aussi versé onze millions de dollars supplémentaires pour financer le Centre d'excellence en vérification interne. En 2002-2003, le budget total de la vérification interne s'élevait à 54 millions de dollars, ce qui comprenait 15 millions de dollars en fonds supplémentaires octroyés par le Secrétariat.

Rôles et responsabilités de la vérification interne

1.13 La politique révisée sur la vérification interne exige que les ministères :

- aient une fonction de vérification interne efficace, indépendante et objective, qui dispose de ressources suffisantes pour fournir en temps opportun des services d'assurance pour tous les aspects importants de leurs stratégies et pratiques de gestion des risques et de leurs cadres de contrôle et pratiques de gestion, ainsi que les renseignements utilisés pour la prise de décisions et la présentation de rapports;
- intègrent les résultats de la vérification interne à leurs processus d'établissement des priorités, de planification et de prise de décisions;
- publient des rapports complétés en temps opportun et les rendent facilement accessibles au public dans les deux langues officielles.

1.14 La Politique décrit les exigences qui s'appliquent aux groupes de la vérification interne, aux administrateurs généraux et au Centre d'excellence en vérification interne du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les groupes de la vérification interne doivent réaliser leurs travaux en conformité avec la Politique sur la vérification interne et les normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne, telles qu'établies par l'Institut des vérificateurs internes. Selon la Politique, la collectivité de la vérification interne doit en tout premier lieu fournir des services d'assurance à la haute direction ministérielle sur l'efficacité de la stratégie et des pratiques de gestion du risque, des cadres de contrôle de gestion de même que sur les pratiques et les renseignements utilisés pour la prise de décisions et la présentation de rapports.

1.15 Suivant la politique, les administrateurs généraux ont les responsabilités suivantes :

- établir un comité de vérification actif;
- garantir l'indépendance de leur organisation et des activités de leurs groupes de la vérification interne;
- s'assurer que les rapports de vérification interne décrivent les plans d'action de la direction visant à corriger toutes les faiblesses signalées par la vérification interne;
- voir à ce que toutes les recommandations aient été suivies;
- fournir au Secrétariat des copies des plans de vérification interne annuels et des rapports de vérification interne complétés;
- informer le Secrétariat en temps opportun des questions importantes en matière de risque, de contrôles, ou d'autres problèmes relativement aux pratiques de gestion.

1.16 Par l'entremise de son Centre d'excellence en vérification interne, le Secrétariat doit fournir des avis sur la Politique et les pratiques de vérification interne aux administrateurs généraux, aux chefs de la vérification interne et aux praticiens de la vérification interne. La Politique sur la vérification interne exige également que le Centre :

- mette en place une méthode de surveillance active afin que le Secrétariat obtienne en temps opportun des renseignements sur des questions importantes en matière de risque;
- conçoive une stratégie relative aux ressources humaines à l'intention de la collectivité de la vérification interne;
- établisse un cadre pour déterminer si les objectifs de la Politique sur la vérification interne sont atteints.

Objet de la vérification

1.17 Nos travaux de vérification avaient principalement pour objet d'évaluer la mesure dans laquelle les ministères et les organismes de notre échantillon respectaient la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor, selon laquelle les groupes de la vérification interne des ministères doivent respecter des normes professionnelles. Nous avons également examiné le leadership exercé par le Centre d'excellence en vérification interne du Secrétariat et l'orientation donnée par ce dernier à la fonction de vérification interne dans les ministères et les organismes.

1.18 Nous avons fait un examen de l'évaluation de la qualité dans les organisations suivantes :

- l'Agence canadienne de développement international;
- Affaires étrangères et Commerce international (le 12 décembre 2003, ce ministère était scindé en deux ministères — Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada);
- Développement des ressources humaines Canada (le 12 décembre 2003, ce ministère était scindé en deux — Ressources humaines et Développement des compétences Canada, et Développement social Canada);
- Ressources naturelles Canada;
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada;
- la Gendarmerie royale du Canada.

Pour obtenir de l'information supplémentaire sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, veuillez consulter **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

1.19 Notre vérification comportait l'examen des évaluations de la qualité dans six organisations fédérales (voir la pièce 1.1). Ces examens nous ont permis de déterminer dans quelle mesure les organisations de notre échantillon respectaient les normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne et la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor. Nous avons constaté que deux organisations respectaient généralement les normes professionnelles alors que trois autres

ministères ne les respectaient qu'en partie. Un organisme ne respectait pas un grand nombre de ces normes. La pièce 1.2 renferme une définition de l'échelle de notation que nous avons utilisée pour notre vérification.

Pièce 1.1 Résultats de nos examens de l'évaluation de la qualité dans six ministères et organismes

Organisation	Respecte généralement les normes	Respecte partiellement les normes	Ne respecte pas un grand nombre de normes
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	●		
Gendarmerie royale du Canada	●		
Affaires étrangères et Commerce international		●	
Développement des ressources humaines Canada		●	
Ressources naturelles Canada		●	
Agence canadienne de développement international			●

Pièce 1.2 Définition de l'échelle de notation que nous avons utilisée pour l'examen de l'évaluation de la qualité

Respecte généralement les normes — Les structures, politiques et procédures pertinentes du groupe de la vérification interne, de même que les processus connexes appliqués, étaient conformes aux exigences des normes. Il y a place à amélioration, mais nous n'avons pas constaté de situations où le groupe de la vérification interne n'avait pas mis en œuvre les normes, ne les avait pas appliquées comme il se doit ou n'avait pas atteint les objectifs énoncés.

Respecte partiellement les normes — Le groupe de la vérification interne n'a pas atteint quelques-uns de ses principaux objectifs. Il y a habituellement d'importantes possibilités d'améliorer le respect des normes ou d'atteindre les objectifs. Il se peut que le groupe de la vérification interne ne soit pas en mesure de combler certaines lacunes, ce qui peut donner lieu à des recommandations à la haute direction ou au conseil d'administration de l'organisation.

Ne respecte pas un grand nombre de normes — Le groupe de la vérification interne n'atteint pas de nombreux objectifs des normes. Ces lacunes ont habituellement des répercussions négatives sur l'efficacité du groupe de la vérification interne. Elles peuvent aussi représenter des occasions significatives d'amélioration, dont la prise de mesures par la haute direction ou le conseil d'administration.

Source : Institut des vérificateurs internes, *Quality Assessment Manual*, 4th Edition

1.20 Les principales raisons à la base de nos évaluations des groupes de la vérification interne de chaque organisation comprennent, mais ne se limitent pas à celles décrites ci-dessous :

- **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** respectait généralement les normes professionnelles. La haute direction donnait

un appui solide et assurait l'indépendance de la vérification interne sur le plan organisationnel. Le groupe de la vérification interne relève directement de l'administrateur général. Le comité de vérification comprend également un membre externe indépendant. D'après l'échantillon de feuilles de travail que nous avons examiné, les vérificateurs ont fait preuve de professionnalisme. Le Ministère a aussi élaboré un cadre de contrôle de gestion qui aide les vérificateurs internes à évaluer l'efficacité de secteurs clés de la gestion tels que la gestion du risque et les processus de contrôle et de gouvernance. Son manuel de vérification interne décrit les pratiques d'assurance de la qualité. Le Ministère compte mieux soutenir son programme d'assurance et d'amélioration de la qualité pour la fonction de vérification interne.

- **La Gendarmerie royale du Canada (GRC)** respectait généralement les normes professionnelles. La haute direction fournissait un appui très solide. Le chef de la vérification interne relève sur le plan administratif du sous-commissaire, Gestion générale et Contrôle, et sur le plan fonctionnel, du commissaire (administrateur général). Les vérificateurs internes ont aussi un accès direct à un comité de vérification compétent, ce qui contribue à assurer son indépendance. Il est manifeste que le commissaire est aux commandes du projet de renforcement de la fonction de vérification interne à la GRC. L'échantillon de dossiers de vérification que nous avons examiné contenait des feuilles de travail bien préparées et montrait que les vérificateurs avaient fait preuve de professionnalisme. L'expérience et les compétences professionnelles des vérificateurs internes constituent l'un des points forts du groupe de la vérification interne. Ce dernier a un solide programme d'assurance de la qualité interne. En outre, on s'occupe actuellement de mettre sur pied un plan complet de formation en vérification interne pour faire en sorte que le personnel de vérification acquière les qualités et les compétences qui en feront l'un des meilleurs dans le domaine.
- **Affaires étrangères et Commerce international** respectait partiellement les normes professionnelles. En décembre 2003, ce ministère a été restructuré et divisé en deux ministères : Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada. Nos travaux portent sur la structure organisationnelle précédente. Le groupe de la vérification interne vérifiera les deux entités de la nouvelle structure. La fonction de vérification interne a un mandat clair; elle fonctionne de manière indépendante et relève directement de l'administrateur général. De plus, le groupe de la vérification interne du Ministère a un très bon programme de perfectionnement du personnel; son personnel débutant doit obtenir un titre professionnel afin de perfectionner ses connaissances et ses compétences. Le groupe n'a toutefois pas de processus d'assurance de la qualité officiel qui, lorsque mis en œuvre, pourrait améliorer l'efficacité de la fonction de vérification interne. Le Ministère consulte la haute direction lorsqu'il prépare son plan de vérification. Il a commencé à préparer un plan de vérification officiel fondé sur le risque afin de cerner les secteurs de risque.

- **Développement des ressources humaines Canada** respectait partiellement les normes professionnelles. En décembre 2003, ce ministère était restructuré et divisé en deux ministères : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, et Développement social Canada. Nos travaux portent sur la structure organisationnelle précédente. L'ancien ministère avait mis en place un solide processus d'assurance de la qualité. Il serait possible d'améliorer l'efficacité de la vérification interne en consolidant son indépendance sur le plan organisationnel et en plaçant ce groupe sous l'autorité directe de l'administrateur général. La vérification interne consacre énormément de temps à la préparation de documents sur les normes de gestion qui serviront à établir les critères des vérifications futures et à aider le Ministère à mettre en œuvre la gestion intégrée du risque dans le cadre de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Ces projets ont eu pour effet de limiter la quantité de travaux de vérification de l'assurance.
- **Ressources naturelles Canada** respectait partiellement les normes professionnelles. Le groupe de la vérification interne a connu un roulement de personnel important et soutenu au cours des trois dernières années. Le Ministère a respecté un grand nombre des éléments des normes, dont l'indépendance organisationnelle, la compétence et la diligence raisonnable, ainsi que les normes de rendement. En revanche, sa politique de vérification et d'évaluation est très générale. Le Ministère devrait définir le but, les pouvoirs et la responsabilité de la vérification interne de manière conforme à la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor et aux normes professionnelles. Ressources naturelles Canada n'a pas de processus d'assurance de la qualité interne officiel; un tel processus contribuerait à accroître l'efficacité de la fonction de vérification interne. Après avoir examiné un échantillon de dossiers de vérification, nous avons conclu que les vérifications complétées récemment étaient appuyées par des documents de travail appropriés, alors que les vérifications plus anciennes ne l'étaient pas.
- **L'Agence canadienne de développement international** ne respectait pas un grand nombre de normes professionnelles. Son groupe de la vérification interne relève d'une personne qui est responsable d'autres activités de gestion. À notre avis, cette relation ne confère pas au groupe une indépendance suffisante. De plus, la vérification interne n'a pas mis en œuvre un processus d'assurance de la qualité interne pour tous les aspects de l'activité de vérification interne, contrairement à ce que préconisent les normes professionnelles. Dans deux des trois dossiers de l'échantillon de vérification que nous avons examinés, la documentation relative aux travaux de vérification n'était pas tenue de manière à démontrer clairement que les travaux effectués et les éléments probants recueillis étayaient adéquatement le rapport de vérification interne au moment où il a été rendu public. L'Agence a récemment apporté des changements qui témoignent de sa volonté de renforcer sa fonction de vérification interne. Par exemple, le comité de vérification, dont la

présidence est maintenant assumée par le président de l'Agence, exige que le cycle de vérification soit plus court et que la direction intervienne plus rapidement lorsqu'il y a des problèmes soulevés par la vérification interne. Depuis notre vérification, l'Agence a pris des mesures qui tiennent compte de nos inquiétudes. Nous procéderons à un autre examen d'évaluation de la qualité afin de mesurer les progrès réalisés par l'Agence.

1.21 Dans l'ensemble, la qualité de la fonction de vérification interne varie énormément dans ces organisations.

1.22 Les groupes de la vérification interne auraient pu faire une contribution plus substantielle, mais plusieurs facteurs les en ont empêchés. Mentionnons entre autres le manque de soutien de la haute direction, la difficulté qu'éprouvent les groupes à attirer et à garder le personnel qualifié ainsi que le nombre restreint de vérifications de l'assurance effectué. Au cours de nos vérifications antérieures, nous avons attiré l'attention sur ces défis qui continuent de nuire à la fonction de vérification interne.

Soutien continu de la haute direction

1.23 Un soutien ferme et continu de la haute direction est l'élément crucial d'une fonction de vérification interne efficace et indépendante. Idéalement, le chef de la vérification interne devrait relever directement de l'administrateur général. De cette manière, la vérification interne est plus indépendante et joue un rôle plus stratégique, qui va au-delà de la simple exécution des vérifications. Cette relation directe reflète aussi l'attitude et les attentes de la haute direction à l'égard de la vérification interne et favorise l'indépendance et l'objectivité en plaçant une distance adéquate entre le vérificateur et les gestionnaires opérationnels.

1.24 Lorsque la fonction de vérification interne est bien positionnée et dotée de ressources suffisantes, les vérificateurs peuvent examiner les activités d'un point de vue indépendant et objectif parce qu'ils n'en sont pas responsables. La vérification interne devrait fournir à une organisation des évaluations et des opinions sur l'exactitude, l'intégralité et l'efficacité des processus et de l'information. Si les vérificateurs internes sont trop occupés à élaborer un processus ou à surveiller l'efficacité opérationnelle (qui sont des responsabilités de la direction), nous croyons que leur indépendance et leur objectivité sont alors compromises.

1.25 La Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor reconnaît la valeur d'un soutien ferme de la haute direction. En vertu de cette politique, les administrateurs généraux doivent instaurer une fonction de vérification efficace et capable de jouer un rôle stratégique, y compris fournir une assurance de la qualité :

- des cadres de contrôle et de gestion du risque d'un ministère;
- de l'information dont se servent les gestionnaires pour prendre des décisions et rendre compte du rendement de l'organisation.

1.26 De plus, la haute direction doit, aux termes de la Politique, utiliser les résultats des vérifications internes pour planifier et établir ses priorités.

Cela signifie que pour satisfaire à ces exigences, l'administrateur général doit créer une relation redditionnelle adéquate, comprendre la fonction de vérification interne et la valoriser. Les pratiques exemplaires de la fonction de vérification interne privilégient un lien redditionnel direct avec l'échelon le plus élevé de la direction.

Dans certains ministères, la haute direction accorde un soutien ferme

1.27 Nous avons constaté que le groupe de la vérification interne de trois des six organisations de notre échantillon (Affaires étrangères et Commerce international, Ressources naturelles Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada) relevait de leur administrateur général.

1.28 La haute direction de certaines organisations gouvernementales soutient fermement et visiblement son groupe de la vérification interne. Un tel appui était surtout évident à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Dans ces deux organisations, la haute direction comprenait bien et appuyait manifestement le rôle de la fonction de vérification interne dans le processus de gestion.

1.29 Ainsi, la haute direction de la GRC avait décidé de créer un groupe de la vérification interne plus solide, plus efficace et hautement professionnel. À cette fin, elle a recruté du personnel de vérification possédant de très bonnes références et les titres professionnels appropriés. Sa démarche a permis au personnel de vérification interne d'appuyer de façon plus stratégique la haute direction et de démontrer sa valeur ajoutée par rapport à l'organisation.

1.30 La vérification interne à TPSGC et à la GRC respectait généralement les normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne. Il existe une forte correspondance entre l'efficacité de la fonction de vérification interne et le soutien sans équivoque de la haute direction et le lien redditionnel direct avec l'administrateur général.

Orientation stratégique de la vérification interne

1.31 Pour que la vérification interne au gouvernement soit fonctionnelle et contribue à améliorer la gestion des ministères, elle doit avoir une orientation stratégique. Deux facteurs principaux peuvent aider la vérification interne à avoir cette orientation : la place qu'elle occupe et sa relation redditionnelle au sein du Ministère, et la conviction de jouer un rôle stratégique.

1.32 Lorsqu'il occupe une place adéquate au sein de l'organisation, le groupe de la vérification interne peut être indépendant sur le plan organisationnel et être en mesure de prendre en compte les risques d'entreprise stratégiques d'intérêt majeur.

1.33 La vérification interne contribue à une meilleure gouvernance lorsqu'elle adopte une orientation stratégique et qu'elle traite, en étroite collaboration avec le comité de vérification et la haute direction, les questions liées au risque, à la gouvernance et au contrôle qui touchent l'ensemble de l'organisation. Pour être efficaces, les groupes de la vérification interne doivent passer d'une approche tactique à une approche stratégique.

Ils doivent coordonner leurs ressources de manière à fournir une assurance quant au risque, à la gouvernance et au contrôle des processus de fonctionnement qui appuient les objectifs de l'organisation et qui démontrent la valeur ajoutée de la vérification interne.

1.34 Par une collaboration étroite et un soutien concret, la haute direction signale qu'elle valorise l'expertise que la vérification interne apporte à son organisation. Ce genre de relation peut accroître le sentiment que la fonction de vérification interne est indépendante et objective. Par contre, en l'absence d'une telle relation, la fonction de vérification interne peut être perçue comme moins forte et moins indépendante.

Les comités de vérification et la vérification interne

1.35 Le comité de vérification ministériel est un autre facteur clé qui influe sur la qualité et l'efficacité de la fonction de vérification interne. Selon la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor, le comité de vérification ministériel joue un rôle important en matière de surveillance de la vérification interne. Ce rôle consiste notamment à surveiller le groupe de la vérification interne, à renforcer son indépendance et à surveiller son rendement.

1.36 Dans les sociétés privées et dans plusieurs organisations publiques, les comités de vérification sont ordinairement chargés de superviser d'autres secteurs d'activité du groupe de la vérification interne. Ils sont entre autres tenus de surveiller les activités de gestion du risque, de gouvernance et de contrôle de gestion, et de garantir l'intégrité de l'information financière et de l'information sur le rendement qui sont utilisées pour prendre des décisions et préparer des rapports destinés à être publiés. Compte tenu de ces responsabilités, les comités de vérification jouent un rôle majeur dans la gouvernance de l'organisation.

Les comités de vérification ministériels ne sont pas assez indépendants

1.37 Le degré d'indépendance de la vérification interne d'une organisation correspond à l'indépendance dont jouit le comité de vérification qui le supervise. Dans le secteur privé et les sociétés d'État, les comités de vérification comprennent des membres qui sont indépendants et qui ne font pas partie de la direction (voir la pièce 1.3). Étant donné que les comités de vérification du secteur privé sont chargés de surveiller la vérification interne, leur indépendance contribue, elle aussi, à garantir que la vérification interne demeure indépendante. Dans le secteur privé, les attentes à l'égard des comités de vérification se sont accrues après les récentes dégringolades financières de plusieurs sociétés très en vue.

1.38 Selon la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor, l'administrateur général préside le comité de vérification ou bien désigne un cadre supérieur (habituellement le sous-ministre associé) comme président. Ce comité doit comprendre de trois à cinq autres membres au niveau de sous-ministre adjoint. En conséquence, les membres du comité de vérification peuvent parfois faire l'objet d'une vérification, ce qui les met dans une situation de conflit d'intérêts et peut diminuer leur objectivité. À notre avis, cette indépendance serait moins menacée si les comités de vérification

Pièce 1.3 Directives du comité de vérification

- Le comité de vérification d'un conseil d'administration devrait être composé uniquement de directeurs externes.
- Les rôles et les responsabilités du comité de vérification devraient être définis de manière à fournir à ses membres des directives appropriées sur leurs tâches.
- Le comité de vérification devrait avoir un accès direct aux vérificateurs internes et externes afin de discuter de certaines questions et de les examiner, au besoin.
- Les responsabilités du comité de vérification devraient comprendre la surveillance des rapports de la direction sur le contrôle interne. Il incombe à la direction de concevoir et de mettre en œuvre un système de contrôle interne efficace, mais c'est le comité de vérification qui doit veiller à ce que la direction assume cette responsabilité.

Source : Bourse de Toronto

ministériels étaient tenus d'avoir des membres venant de l'extérieur de l'organisation. La pièce 1.4 montre la composition du comité de vérification de chacune des six organisations que nous avons vérifiées. Dans d'autres pays comme le Royaume-Uni et les États-unis, des mesures sont prises pour renforcer l'indépendance des comités de vérification ministériels. Ces mesures visent à établir des exigences en ce qui a trait à l'indépendance des membres et à mesurer le rendement du comité de vérification.

Pièce 1.4 Composition du comité de vérification des six organisations que nous avons vérifiées

Organisation	Président du comité	Membres internes	Membres externes
Agence canadienne de développement international	Président	14	0
Affaires étrangères et Commerce international	Sous-ministre associé	14	0
Développement des ressources humaines Canada	Sous-ministre associé	13	0
Ressources naturelles Canada	Sous-ministre	13	0
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	Sous-ministre	8	1
Gendarmerie royale du Canada	Commissaire	11	0

Ces chiffres ne comprennent pas les observateurs qui assistent aux réunions du comité, par exemple, un représentant du Secrétariat du Conseil du Trésor ou un vérificateur externe du Bureau du vérificateur général du Canada.

Source : dossiers des ministères

1.39 Au cours de vérifications antérieures, nous avons recommandé que les comités de vérification ministériels comprennent des membres externes afin qu'ils aient une plus grande indépendance. Mais seulement Travaux publics

et Services gouvernementaux Canada a donné suite à la recommandation. Nous notons que la Politique sur la vérification interne reste muette sur cette question, même si un document de référence du Secrétariat du Conseil du Trésor recommande aux administrateurs généraux de nommer des membres externes qualifiés aux comités de vérification.

1.40 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait indiquer dans la Politique sur la vérification interne que les comités de vérification ministériels doivent comprendre des membres externes.

Réponse du Secrétariat : Le Secrétariat convient que des membres externes pourraient contribuer de façon tangible à l'indépendance de la fonction de vérification interne dans les ministères et présenter aux administrateurs généraux une orientation et des conseils objectifs. Il donnera suite à cette recommandation lorsque la Politique sur la vérification interne sera révisée.

Les membres des comités de vérification ne comprennent pas tous leur rôle

1.41 La Politique sur la vérification interne définit les rôles et les responsabilités des comités de vérification. Nous avons constaté que la haute direction et les membres des comités de vérification ne comprennent pas toujours pleinement leurs rôles et leurs responsabilités. La pièce 1.5 dresse la liste des rôles et des responsabilités des comités de vérification ministériels en matière de vérification interne, tels qu'ils sont énoncés dans la Politique.

1.42 L'une des responsabilités d'un comité de vérification est de surveiller le rendement de la vérification interne. Nous avons observé que la GRC avait régulièrement fourni au comité de vérification l'information sur le rendement de la vérification interne au moyen d'une fiche de rendement pondérée.

1.43 Il incombe aussi aux comités de vérification d'approuver le plan de vérification annuel et les risques associés au plan. Nous avons constaté que les organisations préparent des plans fondés sur le risque qu'elles soumettent à l'approbation du comité de vérification. Lorsqu'ils approuvent ces plans de vérification, les membres du comité de vérification doivent être conscients de la relation entre les plans et les risques qui pourrait influer sur les activités ministérielles. Nous avons constaté que les membres ne comprenaient pas toujours très bien cette relation.

1.44 De temps à autre, on s'attend à ce que les membres du comité de vérification jouent un rôle proactif. Dans cinq des six organisations que nous avons vérifiées, la composition du comité de vérification était essentiellement la même que celle du comité exécutif. Cette structure ne permet pas au comité de vérification de bien remplir son rôle de critique. Si les membres de la direction et du comité de vérification sont essentiellement les mêmes, il est possible que le comité ne démontre pas l'objectivité nécessaire.

1.45 Un certain nombre de membres de comités de vérification que nous avons interrogés ont exprimé le besoin de mieux comprendre leur rôle. Seule la GRC offre une formation officielle pour aider ses membres à comprendre leurs rôles et leurs responsabilités. Le directeur général de la Sous-direction de l'Évaluation et de la Vérification interne offre une formation aux membres

Pièce 1.5 Rôles et responsabilités des comités de vérification ministériels

Rôles. Les rôles du comité de vérification sont notamment les suivants :

- donner des conseils pour aider l'administrateur général à s'acquitter de ses responsabilités au chapitre de la gestion des risques, de la conception et du fonctionnement des cadres de contrôle de la gestion, de la qualité de l'information financière et autres renseignements sur le rendement utilisés pour prendre des décisions et rendre des comptes;
- veiller à ce que le ministère tienne compte des résultats de la vérification interne au moment de l'établissement des priorités, de l'exercice de planification et dans le cadre du processus décisionnel;
- renforcer l'indépendance et l'efficacité de la fonction de vérification interne;
- mettre l'accent sur la responsabilisation des gestionnaires;
- donner des conseils à l'administrateur général sur l'incidence d'initiatives pangouvernementales visant l'amélioration des pratiques de gestion;
- faciliter la communication entre les cadres supérieurs, la fonction de vérification interne, les organismes centraux et le Bureau du vérificateur général.

Responsabilités. Il incombe à chaque ministère de définir les responsabilités du comité de vérification interne. Le ministère pourrait notamment confier au comité les responsabilités suivantes :

- approuver la politique de vérification interne,
- approuver le plan et le budget annuels de la vérification interne,
- approuver l'évaluation annuelle de l'importance relative générale et des risques associés au plan annuel de vérification interne,
- approuver les rapports de vérification interne et les plans d'action de la gestion élaborés pour donner suite aux recommandations formulées dans ces rapports,
- approuver les plans d'action de la gestion élaborés pour donner suite aux recommandations formulées dans les rapports du Bureau du vérificateur général,
- s'assurer que les mesures identifiées dans le plan d'action de la gestion soient pertinentes et opportunes,
- déterminer l'incidence des questions et des priorités en matière de vérification soulevées par les organismes centraux et les autres institutions gouvernementales,
- surveiller le rendement de la fonction de vérification interne du ministère.

Source : Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor

du comité dans les secteurs suivants : le mandat et la structure organisationnelle de la vérification interne, les services qu'elle fournit, le concept de plan de vérification fondé sur le risque et les mesures de rendement de la vérification interne. On explique également aux membres du comité de vérification la Charte de vérification interne et le mandat du comité de vérification.

1.46 Nous avons examiné les lignes directrices à l'intention des comités de vérification contenues dans la Politique sur la vérification interne et nous avons constaté que, contrairement au secteur privé et à d'autres administrations, le Conseil du Trésor a adopté un rôle plus restreint pour les comités de vérification du secteur public. En outre, les attentes des comités de vérification dans le secteur privé et dans d'autres administrations ont évolué

au cours des dernières années. Par exemple, les ministères seront tenus, au cours des cinq prochaines années, de préparer des états financiers annuels qui peuvent résister au test de la vérification. En outre, la Norme comptable 1.2 du Conseil du Trésor — États financiers des ministères et des organismes — exige que l'administrateur général et l'agent financier supérieur approuvent ces états financiers. Le Conseil reconnaît par le fait même la responsabilité de la direction à l'égard des états financiers et des processus nécessaires à la préparation de l'information qu'ils renferment. Dans d'autres administrations et dans le secteur privé, le comité de vérification joue un rôle vital en aidant la direction à s'acquitter de cette responsabilité et en garantissant l'exactitude, l'intégrité et l'intégralité de l'information financière communiquée. Pour remplir ce rôle, les membres du comité de vérification devront avoir certaines compétences en matière de finances et connaître les principes comptables généralement reconnus.

1.47 La pièce 1.6 résume quelques-unes des principales attentes que l'on trouve dans d'autres administrations et qui ne sont pas mentionnées dans la Politique sur la vérification interne.

Pièce 1.6 Principales responsabilités des comités de vérification dans d'autres administrations

Rapports financiers et autres rapports

- fournir une assurance au comité de la haute direction (l'organe directeur) sur la fiabilité de l'information financière communiquée par la direction
- examiner les décisions financières ou les décisions relatives à la politique budgétaire
- examiner les états financiers et les lettres de recommandations
- surveiller la couverture de vérification externe
- examiner les autres rapports nécessitant l'approbation de l'organe directeur

Gestion du risque

- surveiller la pertinence et l'efficacité des stratégies de gestion du risque

Cadre de contrôle de gestion

- surveiller la pertinence et l'efficacité de la structure de contrôle de la gestion interne

Conformité aux lois, règlements et à l'éthique

- fournir l'assurance que l'entité se conforme aux lois et aux règlements pertinents, respecte les règles d'éthique dans la conduite de ses affaires et applique des contrôles efficaces afin d'éviter les conflits d'intérêts et la fraude

Source : L'Institut des vérificateurs internes, *The Audit Committee in the Public Sector*; *The Audit Committee Handbook* — HM Treasury, Royaume-Uni.

1.48 **Recommandation.** Au besoin, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait indiquer quelles sont les pratiques exemplaires à suivre en ce qui concerne le fonctionnement du comité de vérification et fournir des directives sur la formation qui devrait être offerte aux membres du comité de vérification ministériel.

Réponse du Secrétariat : Dans sa version actuelle, la Politique sur la vérification interne prévoit un rôle important pour les comités de vérification des ministères au chapitre des activités de surveillance et de la formulation de

conseils à l'intention des administrateurs généraux sur les systèmes ministériels de contrôle et de responsabilisation. Le Secrétariat convient qu'il faut offrir une meilleure orientation et une formation plus poussée aux membres de ces comités et il fournira de l'aide aux ministères à cette fin.

1.49 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait mettre à jour les rôles et les responsabilités du comité de vérification et de ses membres.

Réponse du Secrétariat : Nous sommes d'accord. Le Secrétariat élabore actuellement des propositions qui redéfiniront les rôles et les responsabilités du comité de vérification et de ses membres et qui tiendront compte de la participation de membres externes.

Dotation en personnel de vérification interne

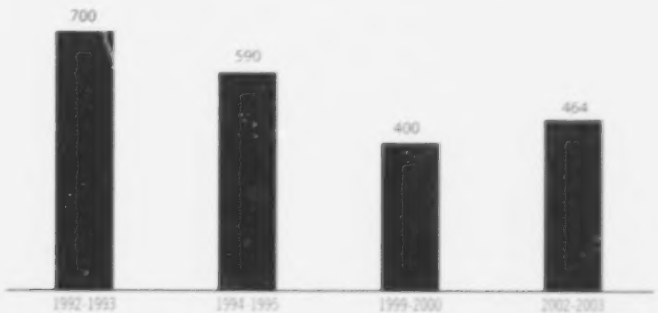
1.50 Le plus grand défi que doivent relever la plupart des groupes de la vérification interne est la gestion des ressources humaines. Les groupes doivent avoir un nombre suffisant d'employés qui possèdent un large éventail de compétences et de connaissances et une grande expérience. Le nombre approprié d'employés est fonction du risque et des activités à vérifier.

1.51 La Politique sur la vérification interne exige que les administrateurs généraux mettent sur pied un groupe de la vérification interne doté de ressources suffisantes et qui répond aux normes professionnelles. La Politique indique que les administrateurs généraux doivent voir à ce que le groupe soit capable d'assumer ses responsabilités — avoir des ressources suffisantes et un personnel qualifié — et à ce que son personnel respecte les normes professionnelles.

1.52 Le groupe de la vérification interne doit relever d'imposants défis en ce qui a trait aux ressources humaines. En général, les ministères ont jusqu'ici éprouvé des difficultés à attirer et à retenir suffisamment de personnes qualifiées pour pourvoir les postes de la vérification interne et pour répondre aux exigences de la Politique sur la vérification interne. En février 2003, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié un rapport intitulé *Évaluation provisoire de la mise en œuvre de la politique révisée sur la vérification interne*. Ce rapport soulevait en grande partie les mêmes problèmes que ceux que nous mentionnons dans le présent chapitre.

1.53 De 1992-1993 à 1999-2000, le nombre de vérificateurs internes travaillant dans les ministères et les organismes a chuté rapidement — passant de 700 à 400 personnes (voir la pièce 1.7). Il a progressé depuis que le Conseil du Trésor a publié sa politique révisée en 2001, passant en 2002-2003 à environ 464 vérificateurs. Pour uniformiser la présentation des graphiques, ces chiffres comprennent les ressources de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, qui est devenue un organisme distinct en 1999. Des 400 employés recensés en 1999-2000, 285 appartenaient à des ministères et organismes soumis à la Politique et 115 étaient des employés de l'Agence. Des 464 employés recensés en 2002-2003, 350 appartenaient à des ministères et organismes soumis à la Politique et 114 étaient des employés de l'Agence.

Pièce 1.7 Personnel de vérification interne travaillant dans les ministères et organismes



Source : dossiers des ministères

1.54 L'augmentation du personnel de vérification interne de 1999-2000 à 2002-2003 était due à un financement supplémentaire provisoire accordé par le Secrétariat. Au cours des trois dernières années, les groupes de la vérification ont utilisé une partie de ces fonds pour recruter et former de nouveaux employés.

1.55 À ce jour, le Secrétariat n'a pas encore déterminé, de concert avec les ministères, quel doit être le nombre approprié de vérificateurs internes au sein de l'administration fédérale. Par contre, le Secrétariat et la plupart des ministères ont signé des protocoles d'entente dans lesquels ils s'engagent à « combler l'écart qui persiste entre les ressources permanentes actuelles consacrées à la fonction et celles requises pour assurer le maintien d'une fonction solide et permanente ». Cette « fonction permanente » doit se concrétiser d'ici 2005-2006.

1.56 Nous reconnaissons qu'il est difficile de déterminer quel doit être le nombre approprié de vérificateurs et que ce nombre ne peut jamais être précis; il est néanmoins essentiel qu'on fixe des objectifs clairs. À cause du nombre insuffisant de vérificateurs, les ministères peuvent ne pas être en mesure d'exécuter toutes les vérifications prévues des secteurs à risque élevé. Il est donc possible que des ministères fonctionnent à des niveaux de risque qui excèdent leurs seuils de tolérance au risque.

1.57 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devraient établir ensemble des points de repère pour déterminer le nombre de vérificateurs internes dont le gouvernement fédéral et chaque ministère ont besoin pour assurer une couverture de vérification raisonnable et une fonction de vérification permanente.

Réponse du Secrétariat : Il est extrêmement difficile de comparer des ministères et des organismes ayant des profils de risques très différents. Il n'existe aucune formule toute faite qui prenne en compte les besoins de chacun. Néanmoins, le Secrétariat collaborera avec les ministères pour les

aider à établir les niveaux satisfaisants de ressources aux fins de leurs fonctions de vérification interne.

Obstacles au recrutement et au maintien en poste du personnel de vérification interne

1.58 Dans le rapport d'évaluation provisoire, le Secrétariat a noté que les ministères expliquaient de différentes façons leurs difficultés à recruter des vérificateurs. Voici quelques-unes de leurs explications :

- La catégorie de classification ne reflète pas adéquatement les compétences requises d'un professionnel du groupe de la vérification interne. La structure salariale n'est pas assez concurrentielle pour attirer et garder des employés qui possèdent un titre professionnel, une connaissance adéquate du domaine d'activités et d'autres compétences particulières liées au ministère;
- Le financement provisoire accordé par le Secrétariat a créé de nombreux postes pour une durée déterminée dans les ministères. Comme ces postes sont temporaires, il se peut qu'ils ne réussissent pas à attirer certains employés qui ont un titre professionnel.

1.59 Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit régler ces questions. Son rapport d'évaluation provisoire affirmait que le nombre insuffisant d'employés qualifiés au sein des groupes de la vérification interne était l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre de sa Politique sur la vérification interne. Nous partageons cet avis.

Une grande variété de compétences est nécessaire

1.60 Un groupe de la vérification interne efficace doit posséder un large éventail de compétences. Il doit compter des employés qui ont un titre professionnel et des employés dont les connaissances et l'expertise correspondent au domaine d'activités du ministère.

1.61 La proportion de vérificateurs internes titulaires d'un titre professionnel au gouvernement fédéral du Canada est comparable à celle que l'on trouve dans les organisations gouvernementales qui ont répondu au sondage du Global Audit Information Network de l'Institut des vérificateurs internes, un service d'analyse comparative de l'Institut. Les organismes participants ont signalé que 40 p. 100 de leur personnel de vérification détenait un titre professionnel; au gouvernement fédéral du Canada, cette proportion était de 37 p. 100.

1.62 Il est important de décider du nombre approprié de vérificateurs internes et de la combinaison de compétences et d'expérience requise pour assurer une couverture de vérification interne optimale au sein d'un ministère et du gouvernement, et également de la formation qu'il faudrait offrir pour maintenir ces compétences à un niveau approprié. L'*Évaluation provisoire de la mise en œuvre de la politique révisée sur la vérification interne* et les chefs de la vérification interne que nous avons interrogés ont fait état de la difficulté à attirer et à garder le personnel de vérification.

1.63 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devraient déterminer ensemble quelle doit être la combinaison idéale de compétences, d'expérience et d'habiletés requise pour assurer la fonction de vérification interne dans un ministère et dans l'ensemble du gouvernement.

Réponse du Secrétariat : L'agencement des qualités, de l'expérience et des habiletés variera d'un ministère à l'autre. Toutefois, comme nous l'avons indiqué au sujet de la recommandation 1.57, le Secrétariat collaborera avec les ministères pour veiller à ce que les groupes de la vérification interne possèdent les qualités, l'expérience et les habiletés requises pour fournir des services de vérification interne de qualité professionnelle.

1.64 **Recommandation.** Le Conseil du Trésor et les ministères devraient voir ensemble à ce que les vérificateurs internes reçoivent la formation nécessaire pour maintenir leurs compétences à un niveau approprié.

Réponse du Secrétariat : Le Secrétariat fournit déjà une série de cours professionnels en vérification interne à l'intention des vérificateurs internes des ministères, dont quelques-uns en partenariat avec l'Institut des vérificateurs internes. Ces cours s'ajoutent aux nombreuses sessions de formation offertes par les ministères. Le Secrétariat reconnaît sans réserve la nécessité d'assurer la formation pour préserver et améliorer le professionnalisme de la collectivité de la vérification interne et il a l'intention d'augmenter le nombre de ses initiatives de perfectionnement.

Couverture de vérification

1.65 Le terme « couverture de vérification » désigne les secteurs que les vérificateurs internes doivent examiner au cours de leurs vérifications. Aux termes de la Politique sur la vérification interne, la fonction de vérification interne au gouvernement joue le rôle essentiel et assume la responsabilité de fournisseur de services d'assurance à la haute direction.

On fait très peu de travaux d'assurance

1.66 Dans le secteur privé, un groupe de la vérification interne consacre la plus grande partie de son temps à exécuter des travaux d'assurance. D'autres activités, par exemple des « vérifications dirigées » (demandées par la direction) et des affectations comprenant des travaux de consultation, représentent un assez faible pourcentage de sa charge de travail. Mais, au gouvernement fédéral, on consacre généralement peu de temps à la prestation de services d'assurance dans le but d'informer la haute direction sur le rendement de ses stratégies et de ses pratiques de gestion des risques, des cadres de contrôle et pratiques de gestion et des renseignements utilisés pour la prise de décisions et la présentation de rapports.

1.67 Outre les services d'assurance, d'autres travaux peuvent fournir une information utile à la haute direction. Néanmoins, la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor précise que l'assurance donnée par les vérifications est la fonction principale que doit remplir la vérification interne. Si la vérification interne ne se concentre pas sur ce rôle, elle ne fait pas ce qu'on attend d'elle. Les ministères ne profitent pas d'évaluations

systématiques de leurs systèmes de gestion, et la haute direction n'obtient pas une assurance indépendante que les systèmes de gestion essentiels à l'exécution des programmes donnent les résultats voulus.

La couverture de vérification interne dans les petites entités

1.68 Notre vérification englobait l'étendue des travaux de vérification exécutés dans les petites entités. Le gouvernement fédéral compte de nombreux petits organismes, conseils et commissions. Ils exercent des activités variées, allant de l'évaluation environnementale à la sécurité des transports. Ils cumulent des fonctions d'enquête, de réglementation et des fonctions quasi-judiciaires. Bien que ces organisations aient un nombre relativement restreint d'employés et de petits budgets, elles influent sur la santé, la sécurité et la qualité de vie des Canadiens. Par exemple, certaines d'entre elles fournissent aux Canadiens des voies de recours lorsqu'ils se croient victimes d'injustice. D'autres s'emploient à rendre l'industrie canadienne plus concurrentielle.

1.69 Ces petits organismes se caractérisent principalement par le fait que leur personnel, assez restreint, peut être responsable de plus d'un secteur. La situation est différente dans les plus grandes organisations où les rôles et les responsabilités sont le plus souvent distincts. Leurs structures et leurs mécanismes de gouvernance non officiels constituent une autre caractéristique de ces petits organismes.

1.70 Lorsque notre bureau a préparé sa nouvelle stratégie de vérification des petites entités, il s'est penché sur la nature et l'étendue de leur capacité de vérification interne. Nous avons constaté que, compte tenu de leur petite taille, aucune des entités vérifiées n'avait de fonction de vérification interne à temps plein et permanente. Nous avons toutefois constaté que quelques petits organismes avaient confié des vérifications à des sous-traitants afin de répondre aux besoins précis de leur direction. Mais, dans l'ensemble, la couverture de vérification interne était très limitée.

1.71 À notre avis, les petites entités ont besoin d'un certain niveau de couverture de vérification interne afin de fournir à la direction l'assurance que ses principaux risques sont bien gérés. Le Comité permanent des comptes publics a exprimé des vues semblables dans son rapport sur notre vérification du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, qui a été présenté au Parlement en avril 2004. Il recommandait « que le Secrétariat du Conseil du Trésor crée une réserve de ressources pour mettre des services centraux de vérification interne à la disposition des petits ministères et organismes, y compris du Commissariat à la protection de la vie privée ».

1.72 Nous avons examiné les activités du Secrétariat afin de voir comment il avait réagi à la recommandation du Comité permanent des comptes publics. Le Secrétariat a mis à la disposition des petites entités des outils et des services d'aide, mais il doit encore développer une capacité de fournir des services de vérification interne aux petites entités.

1.73 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer, en collaboration avec les petites entités, une stratégie fondée sur le risque et établir, à l'intérieur du gouvernement, une capacité de fournir des services de vérification interne aux petites entités.

Réponse du Secrétariat : Nous sommes d'accord. Le Secrétariat élabore actuellement des propositions en vue de créer une capacité de prestation de services de vérification interne aux petites entités.

Rapports de vérification

1.74 Un rapport de vérification est le produit final d'une vérification interne. Ce rapport a deux buts importants :

- Premièrement, il informe la haute direction des constatations ou des résultats d'une vérification.
- Deuxièmement, les gestionnaires de programme l'utilisent comme document de référence pour tenter de trouver une solution aux problèmes relevés par le vérificateur interne.

1.75 L'Institut des vérificateurs internes a publié des normes détaillées pour la communication des résultats des vérifications internes. Il invite les vérificateurs internes à mentionner que leurs activités sont « menées en conformité avec les normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne ». La Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor contient aussi des normes pour les rapports de vérification interne. Il importe que les rapports de vérification communiquent les résultats de la vérification et qu'ils contiennent une déclaration au sujet de l'assurance. Cette déclaration a pour objet d'informer le lecteur sur la qualité et la rigueur des travaux du vérificateur ainsi que sur le caractère adéquat et la qualité des éléments probants qui étayent les constatations et les conclusions.

Il faut régler la question de l'accès à l'information

1.76 Presque tous les gestionnaires de la vérification interne et les cadres supérieurs des entités que nous avons rencontrés nous ont dit que les lois et la politique relatives à l'accès à l'information influent sur la vérification interne. Comme les résultats des travaux de vérification doivent être rendus publics, cela a des répercussions sur le calendrier de vérification, les sujets traités et le mode de communication des résultats. Les gestionnaires que nous avons interrogés appuyaient la pratique courante qui est celle d'afficher les rapports de vérification interne sur les sites Web des ministères, mais ils se disaient inquiets au sujet des demandes d'ébauches de rapport et de documents de travail connexes. Des inquiétudes semblables ont été exprimées en 1996 au moment de notre évaluation de la vérification interne à l'échelle de l'administration fédérale.

1.77 En 2000, le gouvernement a mis sur pied un Groupe d'étude de l'accès à l'information pour examiner la législation sur l'accès à l'information. Le Groupe d'étude a recommandé que l'article 22 de la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifié afin que le chef d'une institution gouvernementale ne soit pas tenu de divulguer les ébauches de rapport de vérification interne

et les documents de travail connexes jusqu'à la plus rapprochée des échéances suivantes :

- la date où le rapport est terminé;
- six mois après l'achèvement de la vérification interne;
- deux ans après le début de la vérification interne.

1.78 À ce jour, le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations de son groupe d'étude. Nous croyons qu'il est approprié d'afficher les rapports de vérification interne sur les sites Web des ministères, mais nous craignons que l'accès aux documents de travail de la vérification interne ne nuise à la capacité des groupes de la vérification de s'acquitter de leurs fonctions.

1.79 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait prendre des mesures pour régler la question de l'incidence de l'accès à l'information sur les groupes de la vérification interne.

Réponse du Secrétariat : Le Secrétariat donne tout son appui au principe de l'accès intégral à l'ensemble des rapports de vérification interne terminés. Il partage toutefois entièrement l'avis de la vérificatrice générale quant à l'incidence imprévue de l'accès à l'information sur la capacité des vérificateurs internes de s'acquitter de leurs fonctions. Le Comité des comptes publics estime lui aussi que « la question de l'incidence de l'accès sur la vérification interne est importante (Septième rapport, 2001-2002).

Le Secrétariat convient que des mesures s'imposent pour traiter de la question et verra s'il est possible d'assurer le même degré de protection à la vérification interne que celui accordé au Bureau du vérificateur général.

Les rapports de vérification ne sont pas produits en temps opportun

1.80 Pour être utiles, les rapports de vérification devraient être produits rapidement et le public devrait pouvoir les consulter facilement et en temps utile. La plupart des ministères affichent leurs rapports de vérification interne sur leur site Web afin qu'ils puissent être consultés plus facilement. À notre avis, le processus de présentation de rapports est trop lent.

1.81 Il s'écoule entre 11 et 24 mois entre la phase de planification d'une vérification et la publication et l'affichage du rapport final sur le site Web (voir la pièce 1.8). La plus grande partie des retards se produisent pendant la phase de rédaction du rapport de vérification, car c'est à ce stade que les ministères examinent le rapport avant sa publication.

Le Secrétariat et son Centre d'excellence en vérification interne

1.82 Les attentes à l'égard du Centre d'excellence en vérification interne du Secrétariat sont énoncées dans la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor. La Politique exige que le Centre assume les responsabilités suivantes :

- donner des conseils aux administrateurs généraux, aux chefs de la vérification interne et aux praticiens de la vérification interne sur la mise en œuvre de la Politique, sur l'élaboration des politiques ministérielles de vérification interne et des plans annuels de vérification et sur l'application des normes professionnelles;

Pièce 1.8 Temps écoulé de l'étape de la planification à celle de la présentation du rapport final

Organisation	De la planification à la rédaction de l'ébauche du rapport de vérification (en mois)	De la présentation de l'ébauche du rapport de vérification à l'approbation du comité de vérification (en mois)	De l'approbation du rapport de vérification à l'affichage sur le site Web (en mois)	Total (en mois)
Agence canadienne de développement international	10	7	7	24
Affaires étrangères et Commerce international	5	7	4	16
Développement des ressources humaines Canada	7	7	2	16
Ressources naturelles Canada	4	6	4	14
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	7	3	1	11
Gendarmerie royale du Canada	10	4	6	20

Source : dossiers des ministères

- établir une méthode de surveillance active afin d'offrir, en temps opportun, des renseignements au Conseil du Trésor sur d'importantes questions en matière de risques, de contrôles ou sur d'autres problèmes relativement aux pratiques de gestion dans les ministères;
- concevoir une stratégie relative aux ressources humaines à l'intention du groupe de la vérification interne pour appuyer les ministères dans la mise en œuvre de la politique;
- établir un cadre pour orienter une évaluation officielle de l'efficacité de cette politique à l'intérieur d'une période de cinq ans;
- aider les ministères à évaluer le rendement de leur fonction de vérification interne.

1.83 Nous avons évalué les progrès accomplis par le Centre d'excellence en vérification interne dans chacun de ces secteurs.

1.84 Le Centre a fait des efforts considérables pour élaborer, avec le concours de la collectivité de la vérification interne, des outils et des directives et pour organiser des ateliers et des cours ayant pour objet d'améliorer la pratique de vérification interne. Il n'empêche que la collectivité de la vérification interne s'attend à plus de leadership de la part du Centre. Elle souhaite que ce dernier se fasse le défenseur de la vérification interne, qu'il fournisse plus de directives sur les priorités du gouvernement et les questions qui intéressent la collectivité dans son ensemble, qu'il informe la

haute direction sur le rôle et la valeur de la vérification interne et qu'il lui fournisse en temps plus opportun des outils et des avis. Au cours des entrevues que nous avons menées, beaucoup estimaient que le Centre ne répondait pas à leur besoin d'obtenir des directives et de l'information en temps utile sur les questions touchant l'ensemble du gouvernement.

1.85 Le Centre d'excellence en vérification interne exerce une surveillance en discutant avec les chefs de la vérification interne, en examinant et en analysant les plans et les rapports de vérification interne et en visitant des groupes ministériels de la vérification interne. Lors de notre évaluation de la nature et de l'étendue de la surveillance exercée par le Secrétariat, nous avons constaté que le Centre avait examiné les plans et les rapports de vérification qui avaient été soumis par les ministères, comme l'exige la Politique sur la vérification interne. Par contre, nous avons constaté que le Centre ne compare pas le nombre de vérifications prévues avec le nombre de rapports vraiment soumis. Cette étape est cruciale pour garantir que les ministères ont mis à exécution leurs plans de vérification et soumis tous leurs rapports au Centre.

1.86 Selon la Politique sur la vérification interne, le Centre est tenu de fournir des avis à la collectivité de la vérification interne et d'établir une méthode de surveillance active afin d'informer le Conseil du Trésor en temps opportun. L'examen et l'analyse de tous les rapports de vérification interne constituent un aspect important de ces responsabilités. En effet, cela permet au Centre de déceler de nouvelles faiblesses mises en lumière par les rapports des ministères. Mais, parce que les ministères ne soumettent pas régulièrement leurs rapports au Centre et que celui-ci ne compare pas le nombre de vérifications prévues avec le nombre de rapports qu'il reçoit, il ne connaît pas l'ampleur des faiblesses. Si les ministères omettent de soumettre tous leurs rapports pour examen et analyse, le Centre ne peut pas déceler les nouvelles faiblesses qui sont recensées dans les rapports de vérification ni attirer l'attention des ministères et de leurs vérificateurs sur ces problèmes. Par conséquent, le gouvernement peut être privé d'information valable qui pourrait l'aider à réduire le risque et à améliorer les pratiques de gestion des ministères et des organismes. En ce qui concerne les rapports analysés par le Centre, l'analyse était complète et les résultats étaient communiqués à la collectivité de la vérification interne et au Secrétariat.

1.87 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait s'assurer qu'il reçoit tous les rapports de vérification interne ministériels afin de pouvoir analyser les nouvelles faiblesses et de communiquer cette analyse à la collectivité de la vérification interne.

Réponse du Secrétariat : Le Secrétariat collaborera de plus près avec les ministères pour veiller à ce qu'ils lui fournissent en temps opportun des copies de tous les rapports de vérification complétés, comme l'exige la Politique sur la vérification interne.

1.88 La Politique sur la vérification interne prévoit la création d'un comité consultatif de vérification interne composé de cadres supérieurs du gouvernement et du secteur privé. Ce comité doit donner des avis au

Secrétariat du Conseil du Trésor sur la politique de vérification interne, les normes et les stratégies de développement de la collectivité, ainsi que des points de repère pour examiner le rendement à l'échelle du gouvernement par rapport aux objectifs de la Politique. Au moment de notre vérification, ce comité consultatif n'était pas encore formé.

1.89 Le Centre était aussi tenu d'élaborer une stratégie des ressources humaines pour la collectivité. Il a élaboré une telle stratégie en 2002. Au cours de nos entrevues cependant, de nombreux chefs de la vérification interne et membres de la collectivité de la vérification interne nous ont informés que le Centre n'avait pas réglé certaines questions vitales et stratégiques en ce qui touche la gestion des ressources humaines. Ces questions sont notamment la catégorie de classification des vérificateurs internes et surtout le nombre d'employés que devrait comprendre la vérification interne.

1.90 En 2001, le Secrétariat a publié un cadre d'évaluation visant à vérifier si la Politique sur la vérification interne avait atteint ses objectifs. Le cadre recommandait une évaluation en deux étapes. La première étape a pris fin en 2002. Un plan d'action a bien été dressé pour tenter de régler quelques-unes des questions mises en évidence au cours de l'évaluation, mais il n'était pas complet. La deuxième étape prévoit une évaluation complète dans un délai de cinq ans suivant la mise en œuvre de la politique révisée sur la vérification interne. Les représentants du Secrétariat ont indiqué que l'évaluation complète ne sera effectuée que lorsque le nouveau contrôleur général aura passé en revue l'état de la vérification interne au gouvernement fédéral.

1.91 Les normes internationales révisées pour la pratique professionnelle de la vérification interne recommandent aussi expressément aux groupes de la vérification interne de procéder à une évaluation externe de la qualité, au moins une fois tous les cinq ans, afin de s'assurer qu'ils respectent les normes. Les normes révisées mentionnent que cette évaluation doit être faite d'ici le 1er janvier 2007. Le Secrétariat n'a pas encore élaboré de plan pour permettre aux ministères et aux organismes de satisfaire à cette exigence, et cette situation nous préoccupe.

1.92 **Recommandation.** Les ministères devraient veiller à ce que leurs groupes de la vérification interne effectuent une évaluation externe de la qualité d'ici le 1er janvier 2007.

Réponse du Secrétariat : Le Secrétariat a déjà informé les ministères de l'obligation d'effectuer des évaluations externes de la qualité ainsi que le stipulent les normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne. Il collaborera avec les ministères pour veiller à ce que cette exigence soit remplie.

1.93 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait signaler dans son rapport sur le rendement les progrès réalisés par rapport aux objectifs de la Politique sur la vérification interne. Le rapport devrait comprendre les résultats des évaluations de la qualité ministérielles.

Réponse du Secrétariat : Le Secrétariat a l'intention de surveiller le rendement de la vérification interne des ministères en évaluant chaque année un certain nombre de fonctions de vérification interne des ministères et en effectuant périodiquement une évaluation pangouvernementale de la mise en œuvre de la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor. Les résultats de ces activités seront intégrés aux rapports du Secrétariat du Conseil du Trésor.

1.94 Le Centre d'excellence en vérification interne a conçu un outil pour l'examen du contenu des plans et des rapports de vérification interne et leur évaluation afin de savoir dans quelle mesure ils répondent aux exigences de la Politique sur la vérification interne. En revanche, il n'a pas encore mis au point les outils d'évaluation des autres composantes de la Politique. Le Centre a fait part des résultats de son analyse des plans et des rapports de vérification interne à la collectivité de la vérification interne. Par contre, comme nous l'avons déjà mentionné, les rapports de vérification interne ne sont pas tous transmis au Secrétariat.

1.95 Le Centre a mis en œuvre des projets afin d'aider la collectivité de la vérification interne, mais cette dernière n'a pas l'habitude de lui faire confiance. La collectivité a adopté sa propre approche pour élaborer les méthodes et diffuser les pratiques auprès de ses membres. De nombreux chefs de la vérification interne ont parlé du manque de leadership stratégique du Centre. Certains groupes de la vérification interne ministériels ont notamment conçu des stratégies de collaboration entre eux en vue de régler les problèmes. Cette démarche nécessite l'affectation de ressources et de fonds destinés aux contrats afin de régler des questions telles que les examens de l'assurance de la qualité, les points de repère pour la vérification interne et l'élaboration de méthodes. Une telle activité montre à notre avis qu'on ne fait pas confiance au Centre pour régler les principales questions qui intéressent la collectivité de la vérification interne.

1.96 Dans l'ensemble, le Centre ne s'acquitte pas de manière satisfaisante de son obligation en vertu de la Politique sur la vérification interne. Pourquoi n'a-t-il pas jusqu'ici assuré un leadership? Les employés du Centre avancent à ce sujet un certain nombre de raisons. Selon ces derniers, le financement du Centre était incertain. Le Centre a donc dû réduire ou supprimer des activités stratégiques comme la Conférence des chefs de la vérification interne et c'est pourquoi il éprouve de la difficulté à attirer et à garder en poste du personnel et à préparer des plans à long terme.

1.97 Pour vérifier ces faits, nous avons examiné le budget du Centre. En 2001-2002, le Centre a dépensé 1 488 203 $ de son budget d'exploitation et d'entretien de 1 563 255 $; en 2002-2003, il a dépensé 1 291 661 $ de son budget de 1 342 000 $. Pour l'exercice 2003-2004, le Centre a obtenu un budget de 627 347 $ pour ses dépenses d'exploitation et d'entretien — mais il n'a reçu que 136 100 $. Le reliquat de 491 247 $ a été affecté à d'autres secteurs du Secrétariat. Au moment de notre vérification, le budget du Centre pour l'exercice 2004-2005 n'avait pas encore été approuvé.

1.98 Les changements fréquents au sein de la direction ont nui à l'efficacité du Centre. Depuis 2000, et jusqu'à la nomination du nouveau contrôleur général, en 2004, le Centre a eu cinq directeurs exécutifs et cinq sous-contrôleurs généraux. Le directeur exécutif du Centre relève du contrôleur général. Ce roulement signifie que le Centre n'a pas connu un leadership soutenu et engagé.

1.99 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait évaluer la capacité du Centre d'excellence en vérification interne d'assumer les responsabilités prévues dans la Politique sur la vérification interne et prendre des mesures pour combler toute lacune à cet égard.

Réponse du Secrétariat : Nous sommes d'accord. Le Secrétariat admet qu'il doit avoir la capacité d'assumer un rôle plus grand. Une analyse en profondeur de ce que devrait être le rôle du Secrétariat en matière de vérification interne au gouvernement et de la capacité inhérente nécessaire pour mener efficacement la fonction est présentement effectuée.

1.100 Le 1er juin 2004, le gouvernement a rétabli le Bureau du contrôleur général afin de renforcer la fonction de contrôleur et la surveillance au sein de l'administration fédérale. Les fonctions principales du contrôleur général consistent entre autres à établir ou à examiner les normes et les politiques de vérification du gouvernement du Canada, à assurer un leadership pour l'application de contrôles financiers appropriés et à promouvoir une gestion intègre des ressources à tous les niveaux de l'administration fédérale. Ces responsabilités exigeront que des mesures concrètes soient prises pour raffermir la vérification interne au gouvernement du Canada.

Conclusion

1.101 Le gouvernement fédéral a investi et pris des mesures pour renforcer la collectivité de la vérification interne, mais pour atteindre les objectifs fixés dans la Politique sur la vérification interne, il doit encore déployer des efforts considérables. L'efficacité de la vérification interne est très variable dans le secteur public fédéral. Elle est tributaire du niveau de compréhension de la haute direction des ministères à l'égard du rôle que la vérification interne peut et doit jouer au sein d'une organisation et du niveau de soutien que la haute direction accorde. Le succès de la vérification interne dépend du professionnalisme de cette activité et de la valeur qu'elle ajoute au ministère. Ces deux éléments sont des conditions préalables fondamentales.

1.102 Le Centre d'excellence en vérification interne du Secrétariat du Conseil du Trésor doit établir une orientation stratégique claire pour les ministères et la collectivité de la vérification interne à l'échelle du gouvernement. Le Centre doit aussi établir la capacité nécessaire pour assumer efficacement les responsabilités que lui confère la Politique sur la vérification interne. À cette fin, il doit remplir son mandat de manière constante et obtenir un financement et un soutien stables de la haute direction du Secrétariat.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le Conseil du Trésor du Canada a approuvé une nouvelle Politique sur la vérification interne en avril 2001. Cette politique visait à repositionner la vérification interne de la fonction publique pour en faire un fournisseur de services d'assurance à la gestion ministérielle. Quoique de bons progrès aient été accomplis jusqu'à maintenant, nous avions prévu, dès le début, qu'une mise en œuvre complète de la politique prendrait plusieurs années. Le présent chapitre sur la vérification interne dans les ministères et les organismes met en lumière différentes possibilités d'amélioration. Le Secrétariat convient que des améliorations sont requises.

Le gouvernement a annoncé plus tôt cette année le lancement d'initiatives destinées à renforcer la fonction de contrôleur dans la fonction publique, dont le rétablissement du poste de contrôleur général au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le gouvernement a ainsi montré qu'il entendait renforcer la vérification interne dans la fonction publique et a demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor d'établir une fonction de vérification interne plus efficace. Le contrôleur général est donc à définir des mesures qui seront proposées dans le but de doter la fonction publique du Canada d'un régime de vérification interne hautement efficace. Voici certaines de ces propositions :

- renforcement des capacités de vérification interne (ressources et compétences) dans l'ensemble de la fonction publique;
- rationalisation du rôle des comités de vérification ministériels et mesures destinées à accroître l'indépendance et les compétences des membres de ces comités;
- définition du rôle du chef de la vérification au sein des ministères et accent mis sur l'indépendance et le professionnalisme devant être associés à ce rôle;
- élargissement du rôle du contrôleur général relativement à la tenue de vérifications internes dans plusieurs ministères et au soutien des activités de vérification interne dans les petits ministères et les organismes de petite taille;
- renforcement des fonctions du contrôleur général concernant la surveillance et le soutien des activités de vérification interne dans les ministères, grâce notamment à l'établissement de processus opérationnels uniformes dont l'efficacité a été démontrée pour la vérification interne dans tous les ministères.

Les mesures proposées donnent directement suite à bon nombre des recommandations. La Politique sur la vérification interne fera l'objet des modifications nécessaires à la mise sur pied de ces mesures. Leur mise en œuvre s'étalera sur plusieurs années, et il faudra planifier soigneusement la transition et faire le suivi des résultats.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait comme objectif de déterminer si les groupes de la vérification interne et le Centre d'excellence en vérification interne du Secrétariat du Conseil du Trésor atteignaient les objectifs qui leur sont fixés dans la Politique sur la vérification interne.

La vérification a aussi pris en compte la nature et l'étendue de la surveillance active exercée par le Secrétariat et le caractère exhaustif de la stratégie qu'il applique en matière de ressources humaines pour la collectivité de la vérification interne.

Étendue et méthode

Pour évaluer la conformité des groupes de la vérification interne ministériels, nous avons effectué des évaluations de la qualité dans un échantillon de ministères et d'organismes afin de déterminer si les objectifs de la Politique, qui intègrent les normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes, étaient atteints. Nous avons évalué les travaux des groupes de la vérification interne effectués après l'introduction de la politique révisée.

Voici les organisations que nous avons sélectionnées pour une évaluation de la qualité approfondie :

- l'Agence canadienne de développement international,
- Affaires étrangères et Commerce international (le 12 décembre 2003, ce ministère était scindé en deux ministères — Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada),
- Développement des ressources humaines Canada (le 12 décembre 2003, ce ministère a été scindé en deux ministères — Ressources humaines et Développement des compétences Canada, et Développement social Canada),
- Ressources naturelles Canada,
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
- la Gendarmerie royale du Canada.

Critères

Les critères de la vérification reposent sur la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor selon laquelle les groupes de la vérification interne doivent :

- être indépendants sur le plan organisationnel et avoir un effectif qui fait preuve d'impartialité et évite les conflits d'intérêts;
- être en mesure d'assumer leurs responsabilités grâce aux ressources suffisantes dont ils disposent et à un personnel qualifié, affecté efficacement, qui respecte les normes professionnelles, utilise de bonnes pratiques de communication et se conforme à l'éthique, aux valeurs et aux codes de déontologie de la profession et de la fonction publique;
- posséder les connaissances approfondies requises pour assumer leurs responsabilités et faire appel à des équipes de travail dont les membres ont une expérience collective suffisante des éléments vérifiés ou ont accès à cette expérience;
- être gérés efficacement et selon des plans approuvés qui portent sur les secteurs importants à risque plus élevé, fournir à la direction des comptes rendus périodiques sur les activités et le rendement de la fonction de la vérification interne et sur des enjeux importants en matière de risques et de contrôle;
- procéder à des vérifications distinctes de façon efficace et efficiente en suivant des plans axés sur les risques qui précisent la portée de la mission, en mettant en œuvre des programmes de travail qui atteignent les objectifs de la mission et en recueillant suffisamment d'éléments probants et pertinents à l'appui des constatations et des conclusions;

- préparer des rapports clairs et concis en temps opportun de sorte que la direction puisse aisément considérer et comprendre les questions importantes, rapports qui devraient également fournir le contexte des observations et indiquer à qui s'adressent les recommandations;
- veiller à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor reçoive des plans de vérification interne annuels et des rapports complets;
- veiller à ce que les rapports soient mis à la disposition du public de manière efficiente et efficace.

La Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor est fondée sur les normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes. Par conséquent, nous avons utilisé ces normes pour préciser les énoncés des critères.

Les critères d'évaluation des comités de vérification ministériels reposent eux aussi sur les exigences de la Politique sur la vérification interne. Les comités de vérification ministériels devraient :

- renforcer l'indépendance et l'efficacité de la fonction de vérification interne;
- fournir en temps voulu des avis et des conseils complets et exacts à l'administrateur général sur la pertinence, la conception et le fonctionnement des cadres de contrôle de gestion ainsi que sur la qualité de l'information financière et des autres données sur le rendement qui sont utilisées pour prendre des décisions et présenter des rapports;
- fournir à l'administrateur général une information adéquate qui lui permet d'informer, au besoin, le Secrétariat du Conseil du Trésor sur des questions importantes ayant trait au risque, au contrôle ou aux faiblesses des pratiques de gestion;
- voir à ce que les plans d'action de la direction intègrent les résultats de la vérification interne aux méthodes d'établissement des priorités, de planification et de prise de décisions des ministères;
- veiller à ce que les plans d'action de la direction, s'ils sont mis en œuvre, permettent de corriger les faiblesses relevées dans le rapport de vérification interne;
- surveiller le rendement du groupe de la vérification interne afin de garantir l'atteinte des objectifs de la Politique sur la vérification interne.

Le Secrétariat, par l'intermédiaire de son Centre d'excellence en vérification interne, devrait :

- surveiller les progrès dans tous les ministères et organismes du gouvernement et intervenir stratégiquement, le cas échéant, afin d'appuyer la mise en œuvre de la Politique sur la vérification interne;
- fournir des avis professionnels judicieux aux administrateurs généraux, aux chefs de la vérification interne et aux praticiens de la vérification interne afin de soutenir la mise en œuvre de la Politique sur la vérification interne;
- tenir le Parlement au courant de toute question d'importance et des progrès réalisés par rapport aux objectifs de la Politique sur la vérification interne.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directeur principal : Bruce C. Sloan
Directeurs : Frank Cotroneo et Gaëtan Poitras

Brian Brisson
Heather Miller

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2004
Points saillants

Chapitre 1 La vérification interne dans les ministères et les organismes

Chapitre 2 La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

Chapitre 3 Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18

Chapitre 4 La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques

Chapitre 5 Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire

Chapitre 6 Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires

Chapitre 7 Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton

Chapitre 8 Autres observations de vérification

Annexes

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 2

La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, Questions d'une importance particulière — 2004 et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/2-9F
ISBN 0-662-78157-0

Chapitre

2

La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Objet de la vérification 5

Observations et recommandations 6

Cadre institutionnel 6

Le Canada est doté d'un système global de lutte contre le blanchiment d'argent généralement conforme aux normes internationales 6

Le succès dépend de la collaboration mutuelle de nombreux partenaires 8

La dispense accordée aux avocats crée une lacune en matière d'application 10

Communication des renseignements financiers 11

Aucun critère écrit n'est utilisé pour déterminer les cas à divulguer 11

Les restrictions concernant les renseignements pouvant être communiqués nuisent à l'utilité des communications 13

Il faut faire plus pour encourager les déclarations volontaires 15

Les entités déclarantes reçoivent peu de rétroaction 16

L'arriéré de déclarations sur les mouvements transfrontaliers d'espèces nuit à l'utilité des renseignements 17

Le nombre de communications de renseignements sur des cas liés à l'évasion fiscale est insuffisant 18

Conformité 19

Les activités de sensibilisation auprès des entités déclarantes sont considérables, mais elles donnent peu de renseignements stratégiques 19

Les entités déclarantes non réglementées présentent d'importants défis en matière de conformité 20

Les mécanismes d'exécution sont incomplets 22

Mesure du rendement et rapports 22

L'information sur l'efficacité de l'Initiative est limitée 22

Conclusion 24

À propos de la vérification 27

La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

Points saillants

2.1 Pour renforcer sa stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent, le Canada a lancé, en 2000, l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent. Cette initiative rendait obligatoire la déclaration de certaines opérations financières au nouveau Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE ou le Centre). Le mandat du Centre consistait en l'analyse des déclarations d'opérations et en la communication des renseignements à la police et aux autres autorités compétentes, afin de faciliter les enquêtes et les poursuites liées au recyclage des produits de la criminalité (blanchiment d'argent). Après le 11 septembre 2001, le mandat du Centre a été élargi pour s'appliquer également au financement des activités terroristes. Le Canada dispose maintenant d'une stratégie globale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, qui est généralement conforme aux normes internationales. Toutefois, plusieurs facteurs nuisent à l'efficacité de la stratégie.

2.2 L'information que le Centre peut communiquer sur les opérations douteuses est limitée par la loi aux données que l'on appelle communément les données « de base » : les numéros de compte, le nom des détenteurs de comptes, la valeur des opérations ainsi que les dates et lieux où elles ont été effectuées. Lorsque la communication se rapporte à une enquête en cours, les données de base peuvent servir à corroborer des constatations ou à offrir de nouvelles pistes. Dans les autres cas, les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité estiment généralement que les renseignements que le Centre communique sont trop limités pour justifier une intervention, compte tenu de leur charge de travail et de leurs ressources limitées. En bref, étant donné la façon dont le système fonctionne actuellement, les renseignements communiqués par le Centre peuvent contribuer aux enquêtes en cours, mais ils sont rarement à l'origine de nouvelles enquêtes.

2.3 Les efforts déployés pour lutter de façon efficace contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes commencent véritablement là où ces activités ont lieu — c'est-à-dire dans les institutions financières et les autres organisations par lesquelles passent les fonds illicites. Le Centre s'est doté d'un vaste programme de sensibilisation pour aider les entités qui doivent faire des déclarations à comprendre leurs obligations. Toutefois, le Centre leur donne peu de rétroaction sur leurs déclarations et sur les tendances concernant le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, qui pourrait les aider à déceler les opérations douteuses et à produire de meilleurs rapports. Qui plus est, les politiques et les mécanismes de surveillance visant à assurer la conformité des entités aux exigences en matière de déclaration ne sont pas encore pleinement mis en œuvre.

2.4 L'Initiative fait appel à un partenariat qui réunit plusieurs organisations fédérales, des organismes d'application de la loi et des organismes de sécurité, ainsi que des organismes de réglementation de l'industrie. Tous ces partenaires doivent travailler en étroite collaboration pour faire une utilisation efficace des ressources lorsqu'il s'agit de détecter et de décourager le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Nous avons constaté que même si les partenaires communiquent régulièrement entre eux, la collaboration pourrait être améliorée.

2.5 L'élaboration de mécanismes redditionnels efficaces aux fins de l'Initiative est un domaine à l'égard duquel la collaboration pourrait être améliorée. Le Centre recueille et analyse d'énormes quantités de déclarations et d'autres renseignements et transmet des renseignements financiers aux organismes d'application de la loi et à d'autres autorités compétentes. Leur extraction permet au Centre de savoir quelle utilisation ils font de ces renseignements et à quelle fin ils servent. Toutefois, pour le moment, ce ne sont pas tous les bénéficiaires des renseignements du Centre qui surveillent l'utilisation qu'ils en font. Faute de système global permettant de suivre l'utilisation des renseignements qu'il communique, le Centre n'est pas en mesure de déterminer la valeur des renseignements qu'il divulgue et la façon de les améliorer. Il est également impossible d'évaluer le rendement de l'Initiative dans son ensemble et son incidence sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes au Canada.

2.6 Nous avons recensé un certain nombre de mesures que le gouvernement devrait prendre pour rendre l'Initiative plus efficace :

- Étendre le genre de renseignements que le Centre pourrait divulguer, tout en respectant le droit à la vie privée dont jouissent les Canadiens.
- Mettre en œuvre un cadre de gestion visant à fournir une orientation et à améliorer la coordination des efforts déployés au sein de l'administration fédérale et de concert avec les intervenants d'autres paliers de gouvernement et du secteur privé.
- Mettre en place des structures de responsabilisation pour faire en sorte que l'information requise pour évaluer le rendement de l'Initiative soit recueillie et que les résultats obtenus soient communiqués régulièrement au Parlement.

2.7 La loi exige que l'Initiative fasse l'objet d'un examen parlementaire d'ici le 5 juillet 2005. Le comité parlementaire qui mènera cet examen voudra peut-être se pencher sur ces questions et chercher à savoir si les avocats sont toujours exclus de l'application de la loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent, comme c'est le cas depuis mars 2003 par suite de leurs contestations devant les tribunaux et de leur gain de cause.

Réaction du gouvernement. Le CANAFE, le ministère des Finances du Canada et l'Agence du revenu du Canada sont généralement d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses respectives sont reproduites intégralement dans le chapitre.

Introduction

2.8 Pendant les années 1990, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, l'organisme de normalisation international dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent établi à Paris, a critiqué la stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent du Canada. Il a précisément reproché au Canada de compter sur la déclaration volontaire des opérations douteuses et de ne pas avoir d'unité centrale du renseignement financier pour recevoir, analyser et communiquer les renseignements liés au blanchiment d'argent.

2.9 L'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent, lancée en 2000, visait en partie à donner suite à ces critiques. La loi adoptée cette année-là, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, a permis de mettre en place un système de déclaration obligatoire des opérations financières douteuses, des mouvements transfrontaliers d'importantes sommes d'argent et de certaines opérations prévues par règlement. (La pièce 2.1 montre les types d'entité et de renseignement auxquels les exigences de déclaration s'appliquent.) La loi a également créé un organisme, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE ou le Centre), lequel est chargé de recueillir et d'analyser les déclarations d'opérations financières et de communiquer des renseignements pertinents à la police et aux autres autorités compétentes pour les aider à mener leurs enquêtes et leurs poursuites liées au blanchiment d'argent.

2.10 Après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, le Parlement a élargi le champ d'application de la loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent afin de l'appliquer également au financement des activités terroristes. La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* est donc devenue la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. L'application des exigences de déclaration a par conséquent été elle aussi étendue pour englober le financement d'activités terroristes soupçonné, et le mandat du Centre a été élargi pour comprendre la détection, la prévention et la dissuasion du financement des activités terroristes, au même titre que le blanchiment d'argent.

2.11 Outre le Centre, plusieurs ministères et organismes gouvernementaux participent directement à la mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent.

- Le ministère des Finances du Canada est chargé d'évaluer l'Initiative, d'élaborer des politiques et de coordonner la participation du Canada à l'effort déployé sur la scène internationale pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.
- L'Agence des services frontaliers du Canada veille au respect des exigences de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets, par exemple les chèques de voyage, les actions et les obligations.
- La Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et l'Agence du revenu du Canada

Pièce 2.1 Régime de déclaration du Canada en matière de lutte contre le blanchiment d'argent

Qui doit faire des déclarations

- Les institutions de dépôt
- Les sociétés d'assurance-vie, courtiers ou mandataires
- Les courtiers en valeurs mobilières, gestionnaires de portefeuille et conseillers en placement
- Les entreprises de services monétaires
- Les courtiers de change
- Les comptables et agents immobiliers, lorsqu'ils mènent certaines activités pour le compte de leurs clients
- Les casinos
- Les particuliers ou entités qui transportent à l'extérieur ou à l'intérieur du pays des espèces ou des effets représentant d'importantes sommes d'argent

Que doivent-ils déclarer

- Les opérations douteuses liées au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes
- La possession ou contrôle de biens associés aux terroristes
- Les télévirements internationaux de 10 000 $ et plus
- Les opérations en espèces de 10 000 $ et plus
- Les mouvements transfrontaliers d'espèces de 10 000 $ et plus
- Les rapports de saisie des douanes

Source : CANAFE

donnent suite aux communications de renseignements que leur transmet le Centre.

- Le ministère de la Justice poursuit les auteurs des infractions de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes.
- Sécurité publique et Protection civile Canada joue divers rôles : un rôle de leadership dans le cadre du Programme national de lutte contre le crime organisé, qui fait de la lutte contre le blanchiment d'argent une priorité nationale; un rôle quant à la responsabilisation des autres participants à l'Initiative (à savoir l'Agence des services frontaliers du Canada, le SCRS et la GRC); et un rôle de coordination de l'élaboration des politiques visant à contrer le financement d'activités terroristes.

2.12 La pièce 2.2 fait état des ressources allouées aux divers partenaires pour la conduite des activités liées à l'Initiative au cours des quatre dernières années. À la fin de mars 2004, les dépenses se chiffraient à 140,1 millions de dollars. Le Centre a reçu un montant additionnel de 34,2 millions de dollars pendant cette période afin de remplir son mandat élargi visant à détecter et à décourager le financement d'activités terroristes. Actuellement, les coûts administratifs de l'Initiative et les coûts pour réaliser le mandat du Centre en ce qui concerne le financement d'activités terroristes totalisent approximativement 45 millions de dollars par an. Les entités déclarantes dépensent également des sommes considérables en matière de conformité.

Pièce 2.2 Dépenses consacrées à l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent (en millions de dollars)

Ministère	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Total
CANAFE[1]	18,0	25,5	26,3	22,2	92,0
Agence du revenu du Canada et Agence des services frontaliers du Canada	5,3	6,0	6,0	6,0	23,3
GRC	2,6	4,9	4,9	4,9	17,3
Justice Canada	0,6	1,2	1,2	1,2	4,2
Citoyenneté et Immigration Canada[2]	0,0	0,7	0,7	0,7	2,1
Finances Canada	0,3	0,3	0,3	0,3	1,2
Total	**26,8**	**38,6**	**39,4**	**35,3**	**140,1**

[1] A reçu également 10 millions de dollars en 2001-2002, 14,7 millions de dollars en 2002-2003, et 9,5 millions de dollars en 2003-2004, pour remplir son mandat élargi visant la détection et la dissuasion en matière de financement d'activités terroristes.

[2] Les activités financées dans le cadre de l'Initiative ont été intégrées à l'Agence des services frontaliers du Canada, à la suite de la restructuration ministérielle (décembre 2003).

Source : Finances Canada et le CANAFE

Objet de la vérification

2.13 Le chapitre 3 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada d'avril 2003, intitulé « La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent », expose le contexte dans lequel s'inscrit la stratégie adoptée par le gouvernement pour lutter contre le blanchiment d'argent ainsi que les défis qu'il a dû relever pour être efficace. Le présent chapitre fait état des résultats découlant des changements apportés à la stratégie en 2000 au moyen de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent.

2.14 L'objectif de la vérification consistait à établir la mesure dans laquelle le cadre de gestion de la mise en œuvre de l'Initiative :

- est conçu de manière à promouvoir la détection et la dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes,
- prévoit la reddition de comptes au Parlement à l'égard des résultats obtenus.

2.15 Étant donné que le Centre et les nouvelles exigences de déclaration étaient les pièces maîtresses de l'Initiative, notre vérification a surtout porté sur les activités du Centre. Nous avons également examiné les activités d'autres partenaires de l'Initiative dans le domaine du blanchiment d'argent, en particulier les relations qu'ils entretiennent avec le Centre, qui sont essentielles au bon déroulement de l'Initiative et à son rendement.

2.16 La loi exige qu'un comité parlementaire évalue l'Initiative d'ici le 5 juillet 2005. Nous croyons que les questions soulevées dans le cadre de notre vérification intéresseront ce comité et que celui-ci pourrait les trouver utiles pour son examen.

2.17 De plus amples détails concernant les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification sont présentés dans la section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Cadre institutionnel

Le Canada est doté d'un système global de lutte contre le blanchiment d'argent généralement conforme aux normes internationales

2.18 Grâce à l'Initiative, le Canada dispose maintenant de la majorité des éléments que le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux avait recommandés pour l'établissement d'un système efficace de lutte contre le blanchiment d'argent. Selon le droit canadien, le blanchiment d'argent est un crime qui prend la forme d'une vaste gamme d'infractions sous-jacentes. En outre, le Canada a des exigences de déclaration d'application générale et une unité du renseignement financier qui présente d'importants avantages par rapport à ses homologues d'autres pays :

- Un large éventail d'opérations doivent être déclarées au Centre, notamment les télévirements internationaux, en plus des opérations importantes en espèces et des opérations douteuses. Peu d'unités du renseignement financier reçoivent des déclarations sur les télévirements.
- Dans la mesure du possible, on exige que les déclarations se fassent par voie électronique; plus de 99 p. 100 des déclarations proviennent au Centre en mode électronique.
- Au point de vue du personnel et des ressources, le Centre fait partie des unités du renseignement financier les plus grandes dans le monde.

2.19 Par ailleurs, les activités du Centre et sa capacité à fournir des renseignements financiers aux organismes d'application de la loi sont limitées par un cadre législatif strict, conçu pour protéger la confidentialité des renseignements que le Centre reçoit. Un élément clé de ce cadre tient au caractère autonome du Centre, qui est indépendant de tout organisme chargé de l'application de la loi. En outre, les conditions auxquelles le Centre peut divulguer des renseignements ainsi que la nature des renseignements qu'il peut communiquer sont énoncées dans la loi. Ces mesures de protection sont inhabituelles : la plupart des autres pays permettent des liens plus étroits et une circulation de l'information plus souple entre leurs unités du renseignement financier et les organismes d'application de la loi.

2.20 Pendant les quatre années qui ont suivi sa création, le Centre a investi des sommes considérables dans la technologie des ordinateurs et la formation des employés pour atteindre son objectif, soit produire des renseignements financiers de grande qualité. Il a consacré énormément d'efforts à

l'établissement de relations et à l'élaboration de politiques, à l'appui de la stratégie adoptée par le gouvernement pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Pendant cette période relativement courte, le Centre est devenu un acteur clé de cette stratégie, et ce, même s'il n'était pas encore doté de toutes les capacités nécessaires.

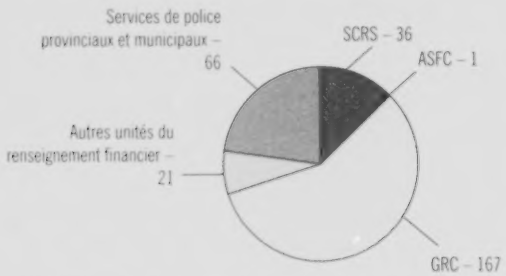
2.21 Le Centre reçoit maintenant quelque 10 millions de déclarations d'opérations par an (voir la pièce 2.3). Il analyse ces déclarations, ainsi que les autres renseignements qu'il recueille éventuellement, et il communique des renseignements désignés lorsqu'il a des « motifs raisonnables » de soupçonner qu'ils seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes. En 2003-2004, il a procédé à 197 communications de renseignements aux organismes d'application de la loi et à d'autres organismes, contre 103 communications l'année précédente. Environ un quart de ses communications se rapportait au financement présumé d'activités terroristes et toutes les autres visaient des activités présumées de blanchiment d'argent. La pièce 2.4 fait état des renseignements communiqués par le Centre, selon les organismes destinataires.

Pièce 2.3 Le CANAFE a reçu 9,5 millions de déclarations d'opérations en 2003-2004

Source : CANAFE

2.22 Il est difficile d'évaluer convenablement l'incidence de ces communications, partiellement en raison du suivi incomplet de leur utilisation. D'après ce que nous ont dit des représentants des organismes d'application de la loi et des organismes de sécurité, les renseignements communiqués par le Centre contribuent aux enquêtes déjà amorcées, mais donnent rarement lieu à de nouvelles enquêtes. Les enquêtes menées relativement au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes peuvent être complexes et longues. Au moment de notre vérification, aucune poursuite n'avait encore été entamée à la suite de communications de renseignements par le Centre.

Pièce 2.4 Répartition des renseignements communiqués par le CANAFE en 2003-2004, par organisme



Un total de 197 communications a été établi, mais de nombreuses communications ont été faites à plus d'un organisme

Source : CANAFE

Le succès dépend de la collaboration mutuelle de nombreux partenaires

2.23 Le succès de l'Initiative dépend non seulement de la collaboration entre les ministères et organismes fédéraux qui participent à l'Initiative, mais aussi entre les organismes d'application de la loi et les organismes de réglementation provinciaux et municipaux, le secteur financier et d'autres intéressés qui sont tenus de faire des déclarations. Tous ces partenaires et intervenants doivent travailler en étroite collaboration pour que les ressources soient utilisées de façon efficace afin de détecter et de décourager le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.

2.24 Les partenaires fédéraux à l'Initiative communiquent régulièrement entre eux et avec des intervenants de l'extérieur. Le Centre s'est pour sa part doté d'un programme de sensibilisation ambitieux et il consulte énormément les organismes d'application de la loi et les entités déclarantes, pour leur expliquer ce qu'il fait et obtenir des commentaires sur les renseignements qu'il leur communique. Les partenaires fédéraux entretiennent des relations entre eux essentiellement par l'intermédiaire d'un groupe de travail interministériel présidé par Finances Canada. Le groupe se réunit régulièrement et, bien qu'aucun procès-verbal ne soit dressé, les participants avec lesquels nous nous sommes entretenus nous ont fait savoir que le comité était un moyen efficace de discuter de questions d'intérêt commun. Des réunions interministérielles auxquelles participent les sous-ministres adjoints sont également tenues à l'occasion et elles offrent aussi la possibilité d'aborder des questions liées à l'Initiative.

2.25 Néanmoins, au niveau opérationnel, nous avons constaté des signes de désaccord, dont les suivants:

- En dépit des efforts considérables déployés par le Centre au chapitre de la liaison au cours des trois dernières années, il arrive encore que les services de police hésitent à communiquer de l'information au Centre et n'accordent pas beaucoup d'importance aux communications spontanées du Centre.

- Les problèmes de connectivité entre les systèmes de technologie de l'information du Centre et de l'Agence des services frontaliers du Canada ont occasionné un retard considérable dans le traitement des déclarations sur les mouvements transfrontaliers d'espèces.
- Le Centre et l'Agence du revenu du Canada n'ont pas encore convenu des critères à appliquer pour définir les opérations de blanchiment d'argent qui pourraient aussi être liées à l'évasion fiscale.
- Des représentants de certaines entités déclarantes nous ont dit que souvent les exigences réglementaires leur sont annoncées ou imposées sans que les difficultés et les coûts liés à la conformité aient été suffisamment évalués.

2.26 Il n'est pas surprenant de constater des problèmes liés aux relations dans le cadre d'une initiative qui compte autant de partenaires. De plus, la lutte contre le blanchiment d'argent est un phénomène relativement nouveau et une grande partie de ces problèmes pourraient refléter des difficultés inévitables. Il faut du temps pour établir des réseaux de collaboration efficaces et instaurer un climat de confiance essentiel à la collaboration.

2.27 Nous pensons que, pour soutenir ce processus, des mécanismes plus efficaces doivent être mis en place et qu'un leadership doit être assuré pour coordonner les efforts à la fois au sein de l'administration fédérale et parmi tous les intervenants. Au niveau fédéral, le groupe de travail interministériel présidé par Finances Canada n'a pas la latitude et le mandat qui lui permettraient de soutenir efficacement la tenue d'une campagne coordonnée de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Quant aux réunions des sous-ministres adjoints, elles ne s'inscrivent pas dans un processus efficace permettant de régler les conflits interministériels qui surgissent et d'assurer la reddition de comptes à l'égard des résultats. Nous avons constaté, comme nous l'avions déjà fait dans le cadre de notre vérification concernant les mesures de répression du terrorisme mises en place en 2001, que le gouvernement ne disposait d'aucun cadre de gestion pour orienter les activités complémentaires d'organismes distincts.

2.28 L'Initiative bénéficierait aussi de mécanismes qui feraient appel à des intervenants du palier provincial et du secteur privé. Les États-Unis et le Royaume-Uni, qui font face au même défi, ont créé des comités consultatifs sur la lutte contre le blanchiment d'argent qui réunissent des représentants des organismes d'application de la loi, du gouvernement et de l'industrie. Ces comités se réunissent régulièrement pour étudier les nouvelles questions et élaborer des approches leur permettant de les résoudre. Ces comités ont donné des résultats dans ces pays et il pourrait être utile d'en établir au Canada.

2.29 **Recommandation.** Le gouvernement devrait établir un cadre de gestion efficace pour fournir une orientation et coordonner les efforts de lutte contre le blanchiment d'argent au niveau fédéral. Il devrait également envisager de créer un comité consultatif sur la lutte contre le blanchiment

d'argent qui réunirait des représentants des secteurs public et privé, et des membres des organismes d'application de la loi, afin de se pencher régulièrement sur les questions d'intérêt commun et d'élaborer des approches afin de résoudre les nouvelles questions.

Réponse de Finances Canada. Ainsi que cela est mentionné dans le chapitre, le ministère des Finances assure la présidence du groupe interministériel des sous-ministres adjoints et du groupe de travail connexe. Ces groupes ont contribué à la coordination des activités menées dans le cadre des initiatives en cours, à la reddition de comptes sur les résultats obtenus et à l'examen ainsi qu'au règlement de problèmes communs; le ministère des Finances examinera le rôle de ces groupes et apportera les améliorations et changements requis.

Le Ministère se penchera aussi sur les pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres pays (notamment les modèles utilisés au Royaume-Uni et aux États-Unis) lorsqu'il évaluera l'à-propos d'établir un comité consultatif officiel relativement à l'ensemble des mesures prises en la matière, comité dont les membres représenteraient le secteur public, le secteur privé et les organismes d'application de la loi.

La dispense accordée aux avocats crée une lacune en matière d'application

2.30 Au départ, la réglementation de la lutte contre le blanchiment d'argent s'appliquait aux avocats et aux cabinets d'avocats, qui faisaient partie des entités tenues de déclarer les opérations financières douteuses. Toutefois, en mars 2003, les fournisseurs de services juridiques ont obtenu une dispense par suite des contestations des avocats devant les tribunaux et de leur gain de cause. Les avocats prétendaient que les exigences de déclaration portaient atteinte au privilège des communications entre client et avocat. Cette dispense est considérée dans une large mesure comme une lacune importante dans l'application de la loi concernant la répression du recyclage des produits de la criminalité. En d'autres termes, les particuliers peuvent aujourd'hui mener leurs opérations bancaires par l'intermédiaire d'un avocat, sans que leur identité soit révélée, échappant ainsi à un élément clé du système de lutte contre le blanchiment d'argent.

2.31 Dans un rapport qu'il a publié en 2001 sur les tendances en matière de blanchiment d'argent, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) a attiré l'attention sur le recours croissant à des circuits de distribution à l'extérieur du secteur financier pour blanchir des fonds. Les membres du Groupe écrivent dans leur rapport : « Les avocats, notaires, comptables et autres professionnels proposant des conseils financiers constituent désormais une composante commune dans les mécanismes complexes de blanchiment de capitaux. Cette tendance est évoquée par pratiquement tous les membres du GAFI. » En réaction à ces tendances, le Groupe a révisé ses « Quarante recommandations » en juin 2003, pour élargir la gamme d'entités déclarantes assujetties, y compris notamment les avocats, les notaires et d'autres professionnels juridiques indépendants.

2.32 Il est admis dans une large mesure que les recommandations du Groupe sont la norme internationale au titre des mesures nationales de lutte contre le blanchiment d'argent. Le non-assujettissement des avocats aux exigences de déclaration de la loi au Canada fait que notre système de lutte contre le blanchiment d'argent ne satisfait pas pleinement aux normes internationales; pourtant, le respect de ces normes constituait l'un des objectifs de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent.

2.33 Au cours des 15 derniers mois, Finances Canada et les associations canadiennes de droit ont discuté de diverses options visant à assujettir de nouveau la profession juridique aux exigences de déclaration de la loi, sans pour autant compromettre le privilège des communications client-avocat.

Communication des renseignements financiers

Aucun critère écrit n'est utilisé pour déterminer les cas à divulguer

2.34 Les analystes du Centre examinent les déclarations que le Centre reçoit, en essayant de découvrir des liens avec le blanchiment d'argent ou le financement d'activités terroristes. Ils effectuent des recherches dans la base de données du Centre pour trouver de l'information qui permettrait d'établir des liens entre les déclarations et un type général d'opérations financières, et ils font une adéquation entre cette information et des renseignements provenant d'autres sources, y compris les bases de données des organismes d'application de la loi et les bases de données commerciales, ainsi que les médias imprimés et électroniques. Lorsque l'analyse révèle des « motifs raisonnables de soupçonner » qu'une opération est liée au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes, l'analyste recommande au Comité chargé de la communication de renseignements du Centre de procéder à une communication de renseignements. À son tour, le Comité informe le directeur, qui prend la décision finale (voir la pièce 2.5).

2.35 Les analystes utilisent un large éventail d'indicateurs provenant de diverses sources pour établir la mesure dans laquelle une opération est liée au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes. Il s'agit notamment des indicateurs et des typologies mis au point par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux et des lignes directrices pour la répression du blanchiment d'argent émises par un certain nombre d'unités du renseignement financier à l'intention de leurs entités déclarantes. Toutefois, le Centre ne dispose d'aucun critère écrit pour guider ses analystes lorsqu'ils doivent déterminer si un seuil de divulgation a été atteint ou encore pour aider le Comité chargé de la communication de renseignements et le directeur à décider s'il convient de communiquer des renseignements.

2.36 Il faudra toujours faire preuve de jugement, dans une certaine mesure, pour déterminer ce qui constitue des « motifs raisonnables de soupçonner », mais un cadre explicite faciliterait la prise de décisions cohérentes par les analystes, au fil du temps. Si ce cadre était établi avec l'aide des organismes d'application de la loi et des organismes de sécurité, et utilisé en collaboration avec eux, il les aiderait également à mieux comprendre le seuil de divulgation que doit respecter le Centre et à avoir davantage confiance dans la valeur des renseignements que le Centre leur fournit.

Pièce 2.5 Façon dont les déclarations du CANAFE contribuent aux enquêtes et aux poursuites

Y a-t-il des motifs raisonnables de soupçonner des cas de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes?

2.37 Recommandation. En collaboration avec les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité, le Centre devrait élaborer un ensemble de critères écrits pour guider ses analystes et son Comité chargé de la communication de renseignements lorsqu'ils sont appelés à déterminer les opérations à propos desquelles il convient de communiquer des renseignements.

Réponse du Centre. Le Centre s'efforce de raffiner et d'améliorer de façon continue les outils dont il se sert pour ses analyses. Un manuel de référence d'indicateurs a été élaboré grâce au travail du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) et des unités du renseignement financier du Groupe Egmont. Ces indicateurs, reconnus à l'échelle internationale, ont été définis avec des données provenant des autorités policières. De plus, le Centre, les organismes d'application de la loi ainsi que les organismes de sécurité étudieront les indicateurs actuels afin de s'assurer qu'ils répondent de façon adéquate aux exigences que présente le contexte canadien. Comme le précise le chapitre, les processus d'analyse et de communication de renseignements continueront à reposer largement sur le jugement, car chaque cas soupçonné de blanchiment d'argent, de financement d'activités terroristes ou de menace à la sécurité nationale doit être évalué au cas par cas.

Les restrictions concernant les renseignements pouvant être communiqués nuisent à l'utilité des communications

2.38 La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* permet de communiquer des « renseignements désignés » lorsqu'ils répondent au critère des « motifs raisonnables de soupçonner » que ces renseignements seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de recyclage de produits de la criminalité ou à une infraction de financement des activités terroristes. Aux termes de la *Loi*, les « renseignements désignés » englobent la date à laquelle et le lieu où l'opération a été effectuée, sa valeur ainsi que les numéros de compte et les noms des personnes impliquées — qu'on appelle des renseignements « de base ».

2.39 Lorsqu'une communication se rapporte à une enquête en cours, elle peut être très utile lorsqu'elle offre de nouvelles pistes et aide à (traduction) « suivre la trace de l'argent » comme l'a dit un représentant d'un organisme d'application de la loi. Sinon, les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité estiment de façon générale que les renseignements que le Centre communique sont trop limités pour justifier une démarche. Les services de police des grands centres urbains, en particulier, sont déjà trop pris par leurs propres enquêtes pour se charger de nouveaux cas en s'appuyant sur les renseignements communiqués par le Centre. À moins qu'ils ne se rapportent à un cas actuel, la plupart des renseignements communiqués sont simplement versés dans les bases de données des services de police en vue d'une éventuelle utilisation.

2.40 Les agents chargés de l'application des lois nous ont dit que les déclarations d'opérations douteuses qui leur proviennent directement des banques contiennent souvent des renseignements plus utiles que ceux du Centre — au sens où ils sont plus à jour et fournissent les raisons de soupçonner quelque chose. Lorsqu'on sait que le système a été mis en place expressément pour rendre plus valable l'information brute fournie par les entités déclarantes, il s'agit là d'une critique de taille.

2.41 Finances Canada préside un groupe de travail qui réunit des représentants du Centre et des organismes d'application de la loi, en vue d'étudier la possibilité que le Centre divulgue les numéros de téléphone, des renseignements du domaine public, comme le nom des directeurs d'entreprise, et d'autres renseignements pour rendre ses communications plus utiles. Toutefois, ce qui manque le plus aux communications du Centre, c'est le contexte : quels motifs ont amené le Centre à soupçonner un cas de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes ? Sans ce contexte, les organismes d'application de la loi hésitent à consacrer des ressources déjà limitées à une enquête éventuellement sans issue.

2.42 La loi prévoit que les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité qui veulent obtenir davantage de renseignements auprès du Centre peuvent présenter une demande « d'ordonnance de production » à un juge afin d'accéder à des renseignements supplémentaires sur des opérations et à l'analyse sous-jacente à la communication. Jusqu'à

maintenant, seulement deux demandes de cet ordre ont été faites et elles ont été acceptées.

2.43 Les agents chargés de l'application de la loi et les agents de sécurité que nous avons interviewés ont donné deux raisons essentielles pour justifier leur réticence à faire une demande d'ordonnance de production. L'une des raisons tient au niveau élevé du seuil prévu par la loi, qui est le même que pour un mandat de perquisition : le demandeur doit en effet convaincre le tribunal qu'il existe des « motifs raisonnables de croire » qu'une infraction a été commise. Un mandat de perquisition est préférable, car le Centre ne fournit que des renseignements, contrairement à un mandat de perquisition qui donne accès directement à une cible et à de l'information pouvant être utilisées comme preuve. De plus, les renseignements communiqués par le Centre sont généralement considérés comme n'étant pas assez complets pour respecter le seuil prévu par la loi pour les ordonnances de production.

2.44 Les renseignements sont remis par porteur aux destinataires, en partie pour des raisons de sécurité. Cette façon de procéder donne également aux agents de liaison du Centre davantage de possibilités d'établir des relations avec les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité, d'expliquer le mandat du Centre et de recueillir des commentaires. Dans la pratique, cette possibilité est toutefois sérieusement limitée par des mécanismes qui interdisent strictement aux agents de liaison de discuter de l'un ou l'autre aspect détaillé des communications, à moins de s'en tenir à leur contenu. Il leur est également interdit d'avancer une opinion sur les raisons qui ont amené le Centre à croire qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements concernent le blanchiment d'argent ou le financement d'activités terroristes.

2.45 Les agents chargés de l'application de la loi et les agents de sécurité avec lesquels nous nous sommes entretenus ont tous reconnu le besoin de protéger le droit à la vie privée, mais plusieurs étaient d'avis que l'interprétation des « renseignements désignés » par le Centre est peut-être beaucoup trop restrictive. La loi vise à protéger le droit à la vie privée en interdisant la communication de renseignements qui ne sont pas liés à une activité suspecte, mais devrait-elle interdire la communication de renseignements sur les raisons qui font que l'activité est suspecte ? Tant et aussi longtemps que le Centre s'en tiendra à cette interprétation, l'utilité des renseignements qu'il transmet aux organismes d'application de la loi demeurera limitée.

2.46 **Recommandation.** Le gouvernement devrait effectuer un examen en vue de déterminer les changements qui pourraient accroître l'utilité des renseignements communiqués par le Centre et d'établir les moyens de mettre en œuvre ces changements.

Réponse de Finances Canada. Tel qu'il est mentionné dans le chapitre, le ministère des Finances préside un groupe de travail dont font partie plusieurs partenaires de l'Initiative et qui a pour mandat de déterminer les moyens d'accroître l'utilité des renseignements communiqués par le CANAFE.

Ce groupe de travail pourrait mettre en lumière certaines améliorations opérationnelles pouvant être apportées. Si des modifications législatives sont proposées, le ministère des Finances considère que les examens prochains des projets de loi C-36 et C-22 seront l'occasion pour les parlementaires d'étudier les modifications recommandées.

Il faut faire plus pour encourager les déclarations volontaires

2.47 Les déclarations volontaires des organismes d'application de la loi et des organismes de sécurité sont une importante source de renseignements pour le Centre, et le Centre favorise ce genre de déclaration. Ses agents de liaison ont pour directive, lorsqu'ils remettent des renseignements, de faire savoir aux destinataires des renseignements que les déclarations volontaires sont utiles pour les analyses du Centre et sa capacité à déterminer les motifs raisonnables de soupçonner des cas de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes.

2.48 En fait, les déclarations volontaires ne constituent qu'environ 2 p. 100 du volume total d'opérations douteuses et de déclarations volontaires, mais elles contribuent aux deux tiers des communications de renseignements effectuées par le Centre. Il s'agit aussi des communications que les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité considèrent comme les plus utiles pour leurs enquêtes et qui leur font gagner un temps précieux lorsqu'il s'agit de confirmer les éléments de preuve.

2.49 Pourtant, il est fréquent que les organismes d'application de la loi hésitent à faire des déclarations volontaires, car ils ne savent pas exactement comment le Centre utilisera l'information reçue. Des représentants d'un organisme nous ont dit qu'ils hésitaient à donner au Centre des renseignements portant sur des enquêtes en cours, craignant que les enquêtes ne soient compromises. Les membres d'un autre organisme nous ont laissé entendre qu'ils avaient tendance à faire des déclarations volontaires vers la fin des enquêtes, au moment de clore un dossier par manque de preuves. Les employés d'un troisième organisme nous ont dit qu'ils ne faisaient pas de déclarations volontaires, car ils ne s'attendaient pas à recevoir une rétroaction importante du Centre.

2.50 En fait, dans la plupart des cas, l'organisme d'application de la loi ou l'organisme de renseignement qui fait une déclaration volontaire n'entend plus parler du Centre par la suite en raison des restrictions que la loi impose à propos de l'information que le Centre peut partager. Sur les 713 déclarations volontaires qui avaient été faites au Centre à la fin de mars 2004, 113 ont donné lieu à des communications de renseignements. Dans les 600 autres cas, les organismes à l'origine des déclarations n'avaient aucun moyen de savoir si le Centre était toujours en train d'étudier le cas ou n'avait pas suffisamment de renseignements pertinents additionnels pour procéder à une communication. Le Centre ne divulgue aucune information après avoir reçu des déclarations, à moins que les renseignements qu'il détient répondent effectivement au critère de divulgation. D'après le Centre, hormis les « renseignements désignés » devant se rapporter à des cas de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes, la loi interdit toute

communication au sujet des déclarations volontaires, pas même un accusé de réception.

2.51 Du point de vue des organismes d'application de la loi ou des organismes de sécurité, il s'agit là d'une situation inacceptable. Ces organismes souhaiteraient savoir si le Centre donne suite aux déclarations qu'ils lui ont faites et, dans l'affirmative, le moment auquel ils peuvent s'attendre à recevoir des renseignements s'y rattachant. Cela réduirait au minimum la possibilité qu'un dossier soit fermé prématurément, en supposant que le Centre n'avait aucun renseignement à lui communiquer ou, au contraire, cela permettrait à l'organisme de décider de fermer un dossier au lieu d'attendre en vain des renseignements de la part du Centre. Dans l'un et l'autre cas, cette façon de procéder permettrait aux services de police d'épargner du temps et des ressources précieuses. Toutefois, selon la loi dans sa forme actuelle, le Centre n'a apparemment pas la possibilité de faire savoir où il en est dans son traitement des déclarations volontaires qu'il reçoit des organismes.

2.52 D'après nous, même dans les limites du cadre législatif en vigueur, on peut améliorer la transparence et l'utilité des déclarations volontaires. Le Centre devrait pouvoir établir des délais d'exécution cibles relativement aux déclarations volontaires qu'il reçoit et les rendre publics. À l'heure actuelle, il n'existe aucun délai de ce genre, et ce, même si l'un des objectifs convenus du Centre est de communiquer des renseignements financiers en temps opportun. Des délais explicites et annoncés publiquement réduiraient l'incertitude que vivent actuellement les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité et pourraient également inciter le Centre à procéder à des communications plus rapidement qu'il ne le fait actuellement. En rendant le processus des déclarations volontaires plus utile pour les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité, ceux-ci seraient portés à y recourir plus fréquemment.

2.53 Les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité seraient également incités à effectuer davantage de déclarations volontaires si le Centre utilisait un format électronique type, comme c'est le cas pour les déclarations d'opérations douteuses. C'est une option sur laquelle le Centre s'est penché, mais il ne l'a pas encore adoptée.

2.54 **Recommandation.** Le Centre devrait établir des délais d'exécution cibles à l'égard des déclarations volontaires effectuées par les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité, et les rendre publics.

Réponse du Centre. Le Centre établira des délais d'exécution afin d'aviser les destinataires nationaux de communications de renseignements (les organismes d'application de la loi, le SCRS et d'autres organismes gouvernementaux) de l'état des renseignements qu'ils ont transmis volontairement.

Les entités déclarantes reçoivent peu de rétroaction

2.55 L'évaluation et la rétroaction sont des moyens importants d'améliorer la qualité des déclarations d'opérations faites au Centre et, partant, leur

utilité. Par conséquent, un suivi efficace du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes commence chez les entités déclarantes — le fait de faire directement affaire avec les clients et de traiter leurs opérations les met dans la meilleure position possible pour déceler les opérations inhabituelles et détecter des opérations douteuses. Les entités doivent toutefois savoir comment s'y prendre pour déceler de telles opérations et en rendre compte comme il se doit.

2.56 Le Centre s'est doté d'un vaste programme de sensibilisation pour aider les entités qui sont tenues de faire des déclarations à comprendre et à respecter leurs obligations, mais il leur donne peu de rétroaction sur leurs déclarations. Au cours de l'année écoulée, le Centre a présenté des exposés aux banques qui lui ont fait une demande à cet égard et il leur a fourni des renseignements sur les tendances en matière de déclaration et sur la contribution des déclarations faites par les banques aux communications de renseignements par le Centre. La rétroaction accessible au public, qui pourrait être utile à toutes les entités déclarantes, se limite au nombre de déclarations que le Centre reçoit par secteur. Les représentants des entités déclarantes auxquels nous avons parlé souhaitaient recevoir une rétroaction plus complète, et nous pensons que c'est possible.

2.57 Même si la loi ne lui permet pas de donner de la rétroaction sur l'utilisation qu'il a faite de déclarations spécifiques, le Centre devrait pouvoir fournir, par secteur, des renseignements sur la qualité des déclarations, les erreurs types commises et les caractéristiques d'une bonne déclaration. Il devrait pouvoir fournir des renseignements récapitulatifs sur son utilisation des déclarations reçues et sur les fins auxquelles elles servent. Davantage de rétroaction de ce genre pourrait aider les entités déclarantes à améliorer la qualité de leurs déclarations et contribuer à les engager davantage à l'égard du processus de déclaration, en montrant les avantages qui découlent des efforts qu'elles ont déployés et des ressources qu'elles ont utilisées.

L'arriéré de déclarations sur les mouvements transfrontaliers d'espèces nuit à l'utilité des renseignements

2.58 En vertu de la loi, tous les mouvements transfrontaliers d'espèces ou d'autres effets d'une valeur d'au moins 10 000 $ doivent être déclarés à un agent des douanes. Les inspecteurs des douanes sont autorisés à saisir les devises non déclarées. Si l'on soupçonne que l'argent provient du recyclage des produits de la criminalité, il est « saisi à titre de confiscation ».

2.59 Les agents des douanes recueillent ces déclarations et les envoient au service de la base de données de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), à son administration centrale à Ottawa. Elles sont versées dans un système automatisé qui utilise des zones d'entrée précisées par le Centre, et les déclarations sont envoyées au Centre.

2.60 La déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces est devenue obligatoire le 6 janvier 2003. Selon l'ASFC, cette dernière avait recueilli plus de 60 000 déclarations à la fin de mars 2004 et procédé à 1 521 saisies de devises, totalisant plus de 46 millions de dollars. Dans 224 cas, l'argent a été

confisqué, car on soupçonnait qu'il provenait du recyclage de produits de la criminalité ou qu'il était destiné à financer des activités terroristes, et le montant recueilli a rapporté quelque 17 millions de dollars à l'État.

2.61 Les représentants de l'Agence des services frontaliers du Canada nous ont dit que le volume de déclarations et les niveaux de ressources requis pour entrer les données devant être transmises au Centre sont nettement plus élevés que prévu au départ. En outre, des logiciels et des pare-feu incompatibles entre les deux organismes ont provoqué des temps d'arrêt prolongés et ralentissent la transmission de l'information. Les déclarations découlant de mesures d'exécution, telles que des saisies de devises, sont traitées selon leur priorité, mais au moment où nous avons mené notre vérification, l'arriéré des déclarations soumises par les voyageurs et les entreprises qui respectent la loi, pour lesquelles il fallait verser les données dans le système à l'administration centrale de l'ASFC à Ottawa, était de neuf mois.

2.62 Le Centre et l'ASFC travaillent à la résolution des problèmes de connectivité entre leurs systèmes de technologie de l'information. Aussi, en septembre 2004, l'ASFC a engagé deux autres commis à la saisie des données afin d'aider à éliminer l'arriéré des déclarations.

2.63 Tant que l'arriéré n'aura pas été éliminé, des renseignements qui pourraient être précieux ne pourront être utilisés dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.

Le nombre de communications de renseignements sur des cas liés à l'évasion fiscale est insuffisant

2.64 La loi exige que le Centre communique des renseignements désignés à l'Agence du revenu du Canada s'il estime que les renseignements concernent non seulement le blanchiment d'argent ou le financement d'activités terroristes, mais aussi une éventuelle évasion fiscale.

2.65 Sur les 301 communications de renseignements effectuées par le Centre à la fin de mars 2004, seulement trois étaient destinées à l'Agence du revenu du Canada, dont deux portaient sur le même cas. Il s'agit d'un taux de communication exceptionnellement bas.

2.66 Il est important que le Centre fournisse des renseignements à l'Agence du revenu du Canada, car souvent, lorsque les cas ne répondent pas au critère établi pour des poursuites criminelles, un procès en responsabilité civile pour des impôts non payés est alors possible. Quoi qu'il en soit, le Centre doit s'assurer d'effectuer des communications de renseignements lorsque l'information le justifie, car il est tenu de le faire en vertu de la loi.

2.67 **Recommandation.** De concert avec l'Agence du revenu du Canada (ARC), le Centre devrait élaborer des critères sur la communication de renseignements à l'ARC, relativement à des cas qui pourraient être liés à l'évasion fiscale, et renvoyer à l'ARC les cas qui répondent aux critères ainsi établis.

Réponse de l'Agence du revenu du Canada. L'Agence du revenu du Canada est entièrement d'accord avec cette recommandation. L'élaboration de critères de divulgation d'infractions fiscales possibles est une priorité pour l'ARC et nous sommes préparés à agir rapidement.

Réponse du Centre. L'Agence du revenu du Canada et le Centre travaillent ensemble afin de définir et d'établir des indicateurs qui permettront au Centre, lorsque celui-ci aura des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements qu'il détient peuvent être utiles aux fins d'enquêtes relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes, de décider rapidement si ces renseignements peuvent également satisfaire à l'exigence légale distincte de faire l'objet de soupçon d'infraction, consommée ou non, d'évasion fiscale. Le Centre et l'ARC ont travaillé de concert afin de concevoir un atelier sur les indicateurs et les typologies. Cet atelier sera présenté le plus rapidement possible aux employés des deux organismes.

Conformité

2.68 Le Centre est tenu de s'assurer que toutes les entités assujetties à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* s'acquittent de leur obligation, en vertu de la loi, de déclarer certaines opérations, d'assurer la tenue de dossiers, de vérifier l'identité des clients et de mettre en œuvre un système de conformité efficace.

2.69 La fonction de conformité du Centre comprend trois volets :

- activités de sensibilisation, pour encourager les entités déclarantes à se conformer;
- le suivi, pour surveiller la conformité;
- les renvois aux organismes d'application de la loi, pour traiter les cas de non-conformité délibérée.

Les activités de sensibilisation auprès des entités déclarantes sont considérables, mais elles donnent peu de renseignements stratégiques

2.70 L'approche adoptée par le Centre au chapitre de la conformité s'appuie sur le partenariat et l'hypothèse que les entités déclarantes consentent à respecter la loi. Ainsi, elle repose très largement sur un effort d'éducation et de liaison visant à faire en sorte que les entités déclarantes connaissent les exigences de la loi et s'y conforment.

2.71 Voici les mesures prises par le Centre aux fins de la sensibilisation et de la conformité :

- affichage complet sur son site Web de lignes directrices, d'avis, de brochures, de communiqués et d'un rapport annuel;
- présentation d'exposés aux entités déclarantes sur une base individuelle et dans le cadre de conférences tenues au sein de l'industrie, à l'échelle du pays;
- consultations auprès des entités déclarantes et des associations qui les représentent.

2.72 Le Centre a créé un groupe de travail pour chaque secteur de déclaration et établi un cadre pour officialiser les consultations tenues auprès de chaque secteur. Les consultations qu'il mène en permanence auprès de l'Association des banquiers canadiens ont contribué à améliorer considérablement les relations qu'il entretient avec ce secteur important de l'industrie. L'effort de liaison a été moins efficace dans le milieu des assureurs, des courtiers en valeurs mobilières et des agents immobiliers, en partie en raison du fait qu'ils ne considèrent pas que le blanchiment d'argent est une affaire qui les concerne, en dépit des preuves du contraire.

2.73 Cette idée fausse traduit le besoin de communiquer une information qui soit plus concrète, davantage ciblée sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Des rapports à jour faisant état des techniques et des tendances propres à des secteurs donnés peuvent aider les entités déclarantes à comprendre les risques auxquels elles s'exposent et les cas où elles peuvent être vulnérables. La publication de cas de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes, dans une forme épurée si nécessaire afin de protéger le caractère confidentiel des renseignements personnels, serait également un moyen d'accroître la sensibilisation et d'améliorer la conformité et les déclarations.

2.74 Comme le Centre le souligne dans son dernier Rapport sur les plans et les priorités, il « occupe une place de choix pour fournir à ses partenaires et aux autres parties engagées dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes des renseignements stratégiques sur les principales tendances et les nouveaux développements ayant cours dans ces deux domaines ». Toutefois, jusqu'à maintenant, il a peu profité de sa position unique pour préparer et diffuser des renseignements stratégiques. Les représentants des entités déclarantes et des organismes d'application de la loi avec lesquels nous nous sommes entretenus nous ont indiqué qu'ils feraient bon accueil à ce type d'information « générale » et qu'ils étaient déçus que le Centre ne la leur fournisse pas. D'après le Centre, le régime de déclaration est trop récent et il est trop tôt pour tirer des conclusions.

Les entités déclarantes non réglementées présentent d'importants défis en matière de conformité

2.75 C'est le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) qui surveille la conformité aux exigences liées au blanchiment d'argent des sociétés d'assurance-vie et des institutions de dépôt sous réglementation fédérale. Le BSIF publie des lignes directrices sur les bonnes pratiques de détection et de dissuasion en matière de blanchiment d'argent depuis 1990. Dans l'exercice de sa fonction de surveillance des institutions financières réglementées, le BSIF examine les pratiques et les procédures qu'elles ont adoptées pour lutter contre le blanchiment d'argent, afin d'en déterminer la pertinence ainsi que leur conformité à la loi. Les organismes de réglementation provinciaux exercent une fonction de surveillance semblable pour les institutions réglementées au niveau provincial.

2.76 Pour faire la meilleure utilisation possible de ses propres ressources et réduire au minimum le dédoublement des efforts, le Centre a l'intention de

compter sur les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux pour ce qui est de la fonction première de surveillance des institutions réglementées. Les modifications législatives qui permettent au Centre de transmettre son information sur la conformité aux organismes de réglementation sont entrées en vigueur le 1er juin 2004, et le Centre a déjà conclu un protocole d'entente avec le BSIF, qui prévoit ce partage d'information. Le Centre est occupé à négocier des arrangements semblables avec des organismes de réglementation provinciaux, et la progression à cet égard est primordiale — car plus la surveillance du blanchiment d'argent est rigoureuse au niveau fédéral, plus l'encouragement à déplacer les activités liées au blanchiment d'argent au niveau provincial est grand.

2.77 Le secteur non réglementé est une source de défis encore plus importants au chapitre de la conformité. Ce secteur englobe les comptables et les agents immobiliers, qui sont au moins agréés et assujettis à une certaine forme de surveillance par leurs associations professionnelles. Mais on y trouve également des entreprises de services monétaires qui, si elles doivent s'acquitter de leurs obligations en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, ne sont ni agréées ni réglementées. En fait, il n'existe aucun chiffre fiable sur le nombre d'entreprises de ce genre. Le Centre a tenté de les répertorier en se servant des annuaires téléphoniques et des annonces dans les journaux, mais la tâche est quasi impossible. En effet, de nombreuses entreprises de services monétaires font partie d'autres entreprises comme des agences de voyage, de petites épiceries et des stations-service, et elles pourraient ne faire aucune publicité. Le taux de roulement élevé qui caractérise ce genre d'entreprise vient compliquer la tâche.

2.78 Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux recommande l'enregistrement des entreprises de services monétaires comme moyen de les surveiller. Plusieurs pays, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni, exigent l'enregistrement de telles entreprises. Mais la collaboration fédérale-provinciale que requiert la mise en œuvre d'un système d'enregistrement efficace rend cette option complexe pour le Canada, plus que pour la plupart des autres pays.

2.79 On craint par ailleurs que le fait d'exiger leur enregistrement amène certaines de ces entreprises à fonctionner clandestinement, même s'il est fort probable que les entreprises légitimes seraient favorables à une telle exigence. À l'heure actuelle, les entreprises de services monétaires peuvent trouver que les banques hésitent à traiter avec elles, car les banques ne peuvent être sûres que ces entreprises satisfont aux exigences concernant le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.

2.80 Un système d'enregistrement faciliterait la surveillance de la conformité, car il permettrait d'établir une liste des entreprises de services monétaires autorisées; la communication s'en trouverait également facilitée. Finances Canada, de concert avec les partenaires de l'Initiative, envisage des options pour l'autorisation ou l'enregistrement des entreprises de services monétaires.

Les mécanismes d'exécution sont incomplets

2.81 Au même titre que la liaison et la surveillance, un système de conformité efficace doit permettre d'imposer des sanctions appropriées aux entités déclarantes qui ne se conforment pas de façon délibérée. La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* prévoit, en cas de non-conformité, des sanctions allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et jusqu'à deux millions de dollars d'amende.

2.82 Étant donné que les entités déclarantes sont nettement plus nombreuses que les ressources disponibles pour surveiller leur conformité, il faut absolument adopter une démarche coercitive pour déceler les cas de non-conformité. Les personnes que nous avons interviewées aux fins de la présente vérification ont fait remarquer qu'au Canada les sanctions sont déjà beaucoup plus clémentes qu'aux États-Unis. Si de surcroît on dénote un relâchement dans l'application de la loi, la conformité en souffrira.

2.83 Le Centre le sait déjà. Dans un rapport interne en date de mai 2003, il est affirmé que l'absence de mesures d'exécution crée une injustice sur le plan concurrentiel, à laquelle il faut s'attaquer, pour [traduction] « s'assurer que ceux qui investissent dans la conformité ne sont pas désavantagés sur le marché du fait d'avoir instauré des programmes de conformité, par rapport à ceux qui ne se conforment pas ».

2.84 Une partie du programme de conformité du Centre prévoit l'élaboration de politiques et de procédures pour le renvoi des cas de non-conformité aux organismes d'application de la loi. Lorsque nous avons mené notre vérification, ces politiques et procédures étaient toujours en voie d'élaboration, et aucun renvoi n'avait été fait. La liaison et l'éducation favorisent la conformité par les entités qui acceptent effectivement de se conformer; mais lorsque les activités d'éducation ne donnent rien, le Centre doit être prêt à passer à l'étape suivante.

Mesure du rendement et rapports

L'information sur l'efficacité de l'Initiative est limitée

2.85 Peu après l'approbation par voie législative de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent en juin 2000, Finances Canada, de concert avec les autres partenaires de l'Initiative, a établi un cadre d'évaluation global pour déterminer la mesure dans laquelle les niveaux de financement sont suffisants. Il s'agit d'un cadre en deux volets : évaluation restreinte au cours de la troisième année de l'Initiative, qui porterait essentiellement sur la conception et la mise en œuvre des programmes, et évaluation plus approfondie au cours de la cinquième année, qui consisterait à déterminer l'incidence de l'Initiative au regard des résultats escomptés. En outre, l'article 72 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* prévoit que dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de l'article, un comité parlementaire procédera à l'examen de l'application de la loi, c'est-à-dire d'ici le 5 juillet 2005.

2.86 Toutefois, des renseignements sur le rendement de l'Initiative devront être communiqués en temps opportun aux fins de la gestion de l'examen et de l'atteinte des objectifs en matière de reddition de comptes. Le Conseil du Trésor exige que les ministères et les organismes évaluent le rendement des

programmes, établissent un lien entre le rendement et les objectifs des programmes et rendent compte des résultats obtenus. Il convient que les indicateurs de rendement ne se limitent pas aux activités et aux extrants, mais qu'ils servent également à mesurer les résultats. Au regard de ces exigences, l'information qui a été recueillie et communiquée jusqu'à maintenant sur l'Initiative est limitée.

2.87 Le but premier de l'Initiative est de détecter et de décourager le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. C'est la façon dont le Centre, en sa qualité de principal intervenant dans le cadre de l'Initiative, définit son propre résultat stratégique. Et pourtant, les indicateurs de rendement qu'il a énoncés dans son Plan stratégique et son Rapport ministériel sur le rendement consistent essentiellement en des mesures touchant les opérations — par exemple, le nombre de déclarations reçues, les communications effectuées, les initiatives adoptées en matière de conformité, les communications avec les parties intéressées et les protocoles d'entente conclus. Même pour de tels indicateurs, le Centre n'a établi aucune cible que ses dirigeants pourraient utiliser pour déterminer la mesure dans laquelle les objectifs visés ont été atteints et dont le Parlement pourrait se servir pour évaluer le rendement du Centre.

2.88 Les représentants du Centre attribuent l'accent mis sur le niveau opérationnel partiellement au fait que c'est encore une jeune organisation toujours en phase de développement. Ils indiquent que cet accent sera déplacé pour être mis sur l'incidence des produits et activités du Centre. En janvier 2004, ses dirigeants ont approuvé un Cadre intégré de gestion des résultats conçu pour définir des mesures du rendement clés et mettre au point des systèmes permettant de recueillir les données nécessaires. Le cadre, qui s'appuie sur un modèle de « carte de pointage », devrait fournir les repères et les indicateurs qui permettront à la direction de connaître les résultats obtenus par rapport aux objectifs établis, sur une base trimestrielle. Au moment de notre vérification, le cadre était en voie d'élaboration et devait être terminé à la fin de septembre 2004.

2.89 Une grande partie de l'information dont le Centre a besoin pour évaluer son rendement provient de l'extérieur du Centre. Les renseignements financiers qu'il fournit aux organismes d'application de la loi et aux organismes de sécurité au moyen de la divulgation des cas, sont le principal produit du Centre. Le Centre a besoin de recueillir des commentaires à cet égard pour connaître l'utilisation qu'on fait des renseignements qu'il communique et les résultats qui en découlent. En 2003, le Centre a mis sur pied un groupe de travail chargé d'étudier des options concernant la collecte de commentaires sur ses communications de renseignements, mais les commentaires recueillis sont encore très anecdotiques et épisodiques.

2.90 Au début de 2004, la Direction de la criminalité financière de la GRC a convenu de prendre des dispositions pour suivre de près l'évolution des cas divulgués par le Centre et en rendre compte régulièrement. Le Centre n'a pas encore pris d'arrangements semblables avec d'autres organismes d'application de la loi et organismes de sécurité.

2.91 On a besoin d'information sur les mesures prises à la suite des renseignements communiqués par le Centre pour qu'il puisse évaluer non seulement son propre rendement, mais aussi le rendement de l'Initiative dans son ensemble, car les communications de renseignements sont le résultat principal de l'Initiative. On ne peut évaluer l'efficacité de l'Initiative sans connaître l'incidence des communications de renseignements effectuées par le Centre sur les enquêtes et les poursuites relatives à des infractions de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes. Par conséquent, il est dans l'intérêt de tous les partenaires de l'Initiative de collaborer pour établir des mécanismes qui permettront de suivre de près l'utilisation des renseignements communiqués par le Centre et de déterminer leur incidence dans la mesure du possible. Aux fins de la reddition de comptes, des renseignements récapitulatifs sur ces résultats doivent être transmis au Parlement régulièrement.

2.92 **Recommandation.** Le gouvernement devrait établir des mécanismes efficaces pour suivre les résultats des communications de renseignements effectuées, y compris la mesure dans laquelle les renseignements sont utilisés et l'incidence qu'ils ont sur les enquêtes et les poursuites menées relativement à des infractions de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes. Il conviendrait qu'il transmette régulièrement au Parlement des renseignements récapitulatifs sur ces résultats.

Réponse de Finances Canada. Bon nombre de partenaires ont déjà commencé à établir des systèmes de suivi permettant d'en savoir plus sur l'utilisation et l'incidence des renseignements communiqués par le CANAFE. En outre, ce dernier mène actuellement des discussions avec les services de police provinciaux et municipaux à propos de méthodes de suivi des renseignements communiqués.

Le Ministère évaluera la fréquence idéale de présentation de rapports au Parlement. Toute mesure redditionnelle supplémentaire devrait servir de complément aux exigences et activités existantes — par exemple, les exigences applicables aux partenaires, les suivis parlementaires prévus et les exigences relatives aux évaluations périodiques, par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, du régime canadien de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement des activités terroristes.

Conclusion

2.93 L'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent est une initiative relativement nouvelle et les éléments requis pour en assurer la mise en œuvre efficace et la reddition de comptes au Parlement ne sont pas encore tous en place. Par ailleurs, certaines caractéristiques limitent la capacité de l'Initiative à atteindre son principal objectif, à savoir la détection et la dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes.

2.94 **Communication de renseignements financiers.** Les restrictions prévues par la loi limitent la capacité du Centre à fournir des renseignements financiers de qualité sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Les renseignements que le Centre est autorisé à communiquer peuvent être utiles lorsqu'ils se rapportent à une enquête en cours, car ils peuvent corroborer les constatations faites ou offrir de nouvelles pistes. Dans les autres cas, les organismes d'application de la loi et les organismes de sécurité estiment généralement que les renseignements que le Centre leur communique sont trop limités pour justifier une intervention de leur part. En bref, étant donné la façon dont le système fonctionne actuellement, les communications du Centre peuvent contribuer aux enquêtes déjà amorcées, mais elles sont rarement à l'origine de nouvelles enquêtes.

2.95 **Conformité.** Le Centre s'est doté d'un vaste programme de sensibilisation pour aider les entités déclarantes à comprendre leurs obligations. Cependant, il fournit une rétroaction limitée sur leurs déclarations et sur les tendances en matière de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes pour les aider à détecter les opérations douteuses et à produire des rapports de meilleure qualité. Qui plus est, le Centre n'a pas encore mis en œuvre toutes les politiques et les procédures voulues pour surveiller et assurer la conformité des entités aux exigences de la loi. La dispense accordée aux fournisseurs de services juridiques est un autre élément qui nuit à l'efficacité du système.

2.96 **Mécanismes redditionnels.** Les entités qui reçoivent des renseignements du Centre n'ont pas toutes mis en place les mécanismes qui leur permettraient de prendre note de l'utilisation des communications du Centre. Faute de système global de suivi de l'utilisation des déclarations, le Centre n'est pas en mesure d'évaluer l'utilité des renseignements qu'il communique et de savoir quoi faire pour l'améliorer. Il est également impossible d'évaluer le rendement global de l'Initiative ainsi que son incidence sur le blanchiment d'argent et les activités terroristes au Canada.

2.97 Notre vérification a fait ressortir un certain nombre de mesures que le gouvernement devrait prendre pour rendre l'Initiative plus efficace.

- Étendre le genre de renseignements que le Centre pourrait divulguer, tout en respectant le droit à la vie privée dont jouissent les Canadiens.
- Mettre en œuvre un cadre de gestion visant à fournir une orientation et à améliorer la coordination des efforts déployés au sein de l'administration fédérale et de concert avec les intervenants d'autres paliers de gouvernement et du secteur privé.
- Mettre en place des structures de responsabilisation pour faire en sorte que l'information requise pour évaluer le rendement de l'Initiative soit recueillie et que les résultats obtenus soient communiqués régulièrement au Parlement.

2.98 La loi exige que l'Initiative fasse l'objet d'un examen parlementaire d'ici le 5 juillet 2005. Le comité parlementaire qui mènera cet examen voudra peut-être se pencher sur ces questions et chercher à savoir si les avocats sont

toujours exclus de l'application de la loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent, comme c'est le cas depuis mars 2003 par suite de leurs contestations devant les tribunaux et de leur gain de cause.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectif de déterminer la mesure dans laquelle le cadre de gestion en place pour la mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent

- est bien conçu afin de promouvoir la détection et la dissuasion en matière de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes;
- prévoit la reddition de comptes au Parlement sur les résultats obtenus.

Étendue et méthode

Le Centre et ses activités constituaient l'objet de la vérification, mais nous avons également examiné les activités liées au blanchiment d'argent menées par d'autres partenaires de l'Initiative, en particulier les relations qu'ils entretiennent avec le Centre.

La vérification visait à déterminer la mesure dans laquelle le gouvernement a élaboré et mis en place des mécanismes, des systèmes et des procédés pour :

- produire et communiquer des renseignements financiers de qualité sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes;
- veiller à la conformité aux exigences de la loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes;
- recueillir des données sur les résultats obtenus;
- mesurer le rendement et faire rapport sur celui-ci.

Nous nous sommes appuyés sur la base de connaissances établie au cours de notre étude menée en avril 2003 sur la stratégie adoptée par le gouvernement pour lutter contre le blanchiment d'argent. Nous avons également examiné divers documents, lois et règlements pertinents ainsi que les normes internationales élaborées pour la répression du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes. Nous avons examiné les renseignements communiqués aux organismes d'application de la loi et aux organismes de sécurité ainsi qu'aux unités du renseignement financier étrangères (y compris les rapports d'analyse les justifiant). Nous avons analysé des données et examiné des documents, résultats de sondages et évaluations, dossiers de gestion et rapports de ministères. Nous avons également mené des entrevues avec des représentants de ministères et d'organismes, des membres d'organismes d'application de la loi (services de police fédéraux, provinciaux et municipaux) ainsi que des représentants d'organismes de réglementation fédéraux et provinciaux et d'entités déclarantes.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directeur principal : Basil Zafiriou
Directeur : Richard Domingue

Rose Pelletier

Pour de l'information, veuillez communiquer avec le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2004 Points saillants
Chapitre 1	La vérification interne dans les ministères et les organismes
Chapitre 2	La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent
Chapitre 3	Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18
Chapitre 4	La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques
Chapitre 5	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
Chapitre 6	Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires
Chapitre 7	Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 3

Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, Questions d'une importance particulière — 2004 et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/2-10F
ISBN 0-662-78158-9

Chapitre

3

Défense nationale

La modernisation
des avions de chasse CF-18

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

La diminution des dépenses en capital s'est poursuivie 5
Projet de modernisation progressive des CF-18 6
Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 9

Modernisation des CF-18 9
Combler les lacunes du CF-18 9
La nécessité de moderniser les CF-18 a été reconnue pour la première fois en 1990-1991 9

Gestion des projets 11
Trois des cinq projets se déroulent comme prévu 11
Les retards posent des problèmes 12

Gestion du processus d'acquisition 14
Les résultats d'essai et d'évaluation sont acceptables 14
Le Ministère a appliqué la politique et les procédures en vigueur en matière d'attribution des contrats 15
Une meilleure gestion des projets s'impose 17
La Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont besoin d'améliorer leur gestion des risques 20

Incidences sur la phase 2 22
Les risques associés à la phase 1 menacent le bon déroulement de la phase 2 22

Autres problèmes 23
La Défense nationale doit remédier à son manque de ressources 23

Conclusion 24

À propos de la vérification 26

Défense nationale
La modernisation des avions de chasse CF-18

Points saillants

3.1 Quatorze années se seront écoulées entre le moment où le ministère de la Défense nationale a reconnu la nécessité de moderniser sa flotte de CF-18 et la fin de la phase 1 du projet, c'est-à-dire la modernisation de 80 des 119 avions de chasse, en 2006. La phase 2, qui permettra d'achever la modernisation, doit se terminer en 2009, après quoi la Défense nationale s'attend à utiliser les CF-18 au moins jusqu'en 2017. Les retards dans le processus d'approbation, les compressions budgétaires de la fin des années 1990 et le coût croissant de l'entretien des équipements existants ont contribué à allonger la période de temps qui a été nécessaire pour combler les lacunes du CF-18.

3.2 En ce qui a trait à la phase 1, nous avons décelé certains problèmes dans la gestion de projet et la gestion des risques, une pénurie de personnel, et des retards dans le processus d'approbation. Ces problèmes devront être résolus pour éviter qu'ils deviennent un obstacle à la réalisation de la phase 2. Sinon, la livraison des derniers CF-18 pleinement modernisés risque d'être repoussée au-delà de 2009. La durée de vie restante de la cellule du CF-18, en nombre d'heures de vol, est restreinte et, par conséquent, pour profiter au maximum de son investissement dans la modernisation, le Ministère doit faire en sorte que les nouveaux équipements soient installés et mis à la disposition des pilotes le plus tôt possible.

3.3 Nous avons examiné le plus gros contrat, quant à la valeur financière, attribué dans chacun des cinq projets de modernisation de la phase 1 et nous avons constaté que les limites de coûts étaient respectées. Nous avons constaté également que les travaux effectués sur les avions avaient permis de combler leurs principales lacunes. D'ailleurs, les représentants de la Défense nationale se sont dits satisfaits des CF-18 qui ont été livrés au moment de notre vérification : selon eux, les avions répondent aux attentes du Ministère en matière de rendement.

3.4 Lorsque les retards et la pénurie de personnel ont menacé de perturber le calendrier des essais, le personnel opérationnel et le personnel technique du Ministère ont combiné leurs efforts pour surmonter ces problèmes et respecter les échéances.

3.5 Trois des cinq projets de modernisation de la phase 1 se déroulent comme prévu, tandis que les deux autres ont pris du retard. L'un de ces projets, qui prévoit l'acquisition de simulateurs de vol, devait être terminé au moment de la livraison des CF-18 modernisés issus de la phase 1 pour permettre la formation des pilotes, mais il a maintenant deux ans de retard. Par conséquent, le Ministère devra renoncer aux économies qui devaient être réalisées grâce

aux nouveaux simulateurs jusqu'à ce qu'ils soient livrés, et les heures additionnelles d'entraînement en vol risquent d'accroître la fatigue structurelle des aéronefs.

3.6 Pour que la Défense nationale profite pleinement des nouvelles capacités opérationnelles des CF-18 jusqu'en 2017 ou au-delà, elle devra remédier à la pénurie de pilotes, à la pénurie de techniciens d'aéronefs qui assurent la maintenance des appareils, à la pénurie de pièces de rechange, et aux problèmes de financement qui limitent les opérations. Tant que ces problèmes n'auront pas été résolus, la Défense nationale n'aura pas l'assurance que son investissement de 2,6 milliards de dollars dans les CF-18 lui permettra de répondre aux besoins opérationnels jusqu'en 2017 ou au-delà.

Contexte et autres observations

3.7 La Défense nationale est en train de moderniser 80 de ses CF-18 pour combler les lacunes qu'ils présentent depuis le début des années 1990. Ce projet de modernisation de 2,6 milliards de dollars, qui comporte plusieurs projets distincts et est échelonné sur plusieurs années, permettra à la Force aérienne d'utiliser ses CF-18 jusqu'en 2017 ou au-delà, avec des systèmes d'avionique, un armement et des systèmes de communication améliorés.

3.8 Lorsqu'ils ont été achetés en 1980, les CF-18 étaient censés servir jusqu'en 2003. Cependant, en 1992, après avoir utilisé des CF-18 lors de la guerre du Golfe en 1991, le Ministère a découvert plusieurs lacunes dans ces appareils.

3.9 Grâce à un entretien régulier, à certains travaux de modernisation et à la gestion de la fatigue structurelle des aéronefs, le Ministère avait l'intention de prolonger la durée de vie des CF-18 non modernisés jusqu'en 2010 : ils allaient pouvoir ainsi continuer à voler, mais leurs capacités seraient restreintes. En 1998, la Défense nationale a approuvé le lancement du Projet de modernisation progressive des CF-18, comportant toute une série de projets distincts visant à modifier l'appareil et à le moderniser. Ces projets, étalés entre 2001 et 2009, permettraient de combler les principales lacunes du CF-18 touchant l'identification des avions amis/ennemis, l'interopérabilité avec les autres avions dans les opérations interalliés, la sécurité des communications, et la défense contre le brouillage de ses émissions radio et radar. Le nombre d'avions à moderniser (80 appareils) était fondé principalement sur la capacité financière du Ministère. Les plans ayant trait aux 39 avions restants n'étaient pas encore au point au moment de notre vérification. Certains de ces avions ont été utilisés comme source de pièces de rechange.

3.10 Dans notre rapport de 2001, chapitre 10, « Défense nationale — L'équipement en service », nous avons traité de la disponibilité de l'équipement militaire et nous avons examiné le rendement du CF-18. Nous avons examiné le taux d'interruption, qui est le nombre de défaillances, par tranche de 1 000 heures de vol, entraînant l'annulation d'une mission, et nous avons découvert que le taux d'interruption du CF-18 était à la hausse. L'âge et la réduction du financement se combinent pour limiter le rendement et la disponibilité des CF-18.

Réaction du Ministère. La Défense nationale accepte toutes les recommandations et s'engage à prendre les mesures qui s'imposent pour résoudre les questions que nous soulevons dans le présent chapitre.

Introduction

3.11 Les principaux rôles du CF-18 sont les suivants : aider le Canada à maintenir sa souveraineté dans son espace aérien, contribuer à la défense de l'Amérique du Nord, fournir un soutien tactique aux opérations interarmées, et participer aux missions de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). À cause de ces rôles, le CF-18 doit être doté des équipements nécessaires pour communiquer et travailler avec les aéronefs et les forces terrestres des alliés du Canada, pour se défendre contre les attaques, et pour assurer une surveillance.

3.12 Le CF-18 est un avion qui commence à prendre de l'âge, mais d'après la Défense nationale, il pourra demeurer opérationnel jusqu'en 2017, et plus longtemps encore, s'il est modernisé et bien entretenu. Cependant, sur le plan du financement, il est en concurrence avec d'autres équipements militaires qui prennent de l'âge eux aussi. La Défense nationale a dû trouver un compromis entre le financement demandé pour le CF-18 et les fonds disponibles.

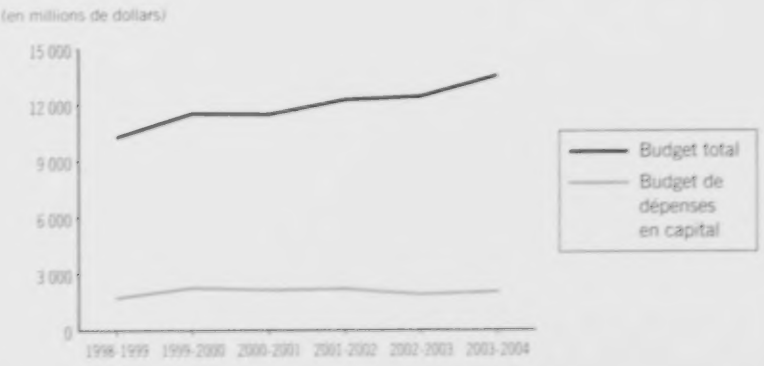
La diminution des dépenses en capital s'est poursuivie

3.13 Dans notre rapport d'avril 1998, chapitre 3, « Défense nationale — Équiper et moderniser les Forces canadiennes », nous avons signalé la nécessité pour la Défense nationale d'accroître la portion des « dépenses en capital » du budget de la défense. Depuis cette date, les dépenses en capital ont diminué aussi bien en chiffres absolus qu'en pourcentage du budget global. Les fonds affectés à la modernisation du matériel existant ou à l'achat de nouveaux équipements continuent de subir des pressions à la baisse à cause de l'augmentation des coûts opérationnels. Dans une analyse interne de ses dépenses en capital, le Ministère a signalé que « l'absence d'un financement stable pour les dépenses en capital peut mener à l'annulation, au report ou à l'allégement de certains projets d'équipement, ce qui est coûteux et inefficace ».

3.14 Le budget de la Défense nationale a augmenté au cours des dernières années, surtout pour couvrir le coût croissant des opérations et du personnel (voir la pièce 3.1). Pendant cette période, les dépenses en capital sont demeurées relativement stables à 2 milliards de dollars par année, mais en pourcentage du budget de la défense, elles ont diminué, passant de 19 p. 100 à 15 p. 100.

3.15 **Répondre aux besoins en équipement.** De plus en plus, les équipements vieillissent et deviennent désuets sur le plan opérationnel, ce qui fait augmenter la demande de modernisation ou de remplacement des équipements. Lorsqu'il n'y a pas de fonds disponibles, les projets sont remis à plus tard. En 1998, nous avons signalé que le nombre de projets d'équipement reportés était à la hausse et traduisait un surpassement de l'aptitude de la

Pièce 3.1 Défense nationale : Budget total et budget de dépenses en capital



Source : Défense nationale

Défense nationale à combler les lacunes de son équipement ou à en moderniser les capacités. Le Canada n'est pas le seul pays à être aux prises avec ce problème. La détérioration progressive de l'équipement est un problème que connaissent bon nombre d'alliés du Canada.

Projet de modernisation progressive des CF-18

3.16 La Défense nationale a entrepris de moderniser 80 de ses 119 CF-18 en deux phases sur une période de neuf ans, de 2001 à 2009. Le Projet de modernisation progressive des CF-18 comporte 15 projets distincts. Nous en avons examiné cinq dont on prévoyait l'achèvement entre 2001 et 2006. Trois de ces cinq projets consistent à apporter des modifications à l'appareil; le quatrième prévoit l'acquisition d'une série de simulateurs pour la formation des pilotes sur un CF-18 complètement modernisé; le cinquième prévoit le développement d'écrans couleurs multifonctions qui seront installés dans le poste de pilotage.

3.17 La phase 1 est censée prendre fin en 2006 et elle coûtera environ 1,5 milliard de dollars. Trois des cinq projets que nous avons examinés se déroulent comme prévu. Le projet d'acquisition de simulateurs présente des retards importants, mais il est en marche, tandis que l'installation des écrans couleurs multifonctions, après avoir connu des retards, a été repoussée à la phase 2 par le Ministère. Sans les projets de la phase 1, qui ont pour but de moderniser les systèmes et les logiciels du CF-18, la phase 2 ne pourrait pas être réalisée. Pour que la phase 2 puisse commencer à temps, il faut que la phase 1 se termine dans les délais prévus.

3.18 Étant donné le nombre de projets, leur complexité et leur degré d'intégration, les deux phases présentent des difficultés (voir les pièces 3.2 et 3.3). Certaines des modernisations de la phase 1 serviront de fondement aux projets de la phase 2.

Pièce 3.2 Coût estimatif de la modernisation des CF-18

Description du projet	Coût total estimatif (en millions de dollars)
Phase 1 (2001-2006)	
Modifications de l'aéronef	
Ordinateurs de mission	31,00
Logiciels	151,41
PMT-583 • Radio • Interrogateur/transpondeur • Radar • Système de gestion de l'armement	1 009,00
Activités hors aéronef	
SAEDC - Simulateurs	200,70
Écrans couleurs multifonctions (intégration)	62,00
Étendue totale de la vérification	**1 454,11**
Système de transmission de données Data Link (intégration)	23,00
Phase 2 (2004-2009)	
PMT-583R2 • Système d'émission de contre-mesures • Visiocasques • Système de transmission de données Data Link (installation) • Écrans couleurs multifonctions (installation)	444,44
Système de guerre électronique défensive (DEWS) • Récepteur d'alerte radar • Brouilleur électronique	Financement à trouver
Projets associés	
Système de positionnement global (GPS)	27,00
Dispositif de vision nocturne	24,00
Instrumentation de suivi des manœuvres de combat aérien	34,00
Projets d'armement	
Capteur infrarouge multifonctions perfectionné	199,10
Missile air-air perfectionné à moyenne portée	145,70
Munitions à guidage de précision perfectionnées	36,00
Missile air-air perfectionné à courte portée	177,00
Total - Projet de modernisation progressive des CF-18	**2 564,35**

Pièce 3.3 CF-18 : Aperçu des modernisations de la phase 1

Modifications de l'aéronef

Le projet **PMT-583** ❶ prévoit la modernisation des systèmes les plus importants et les plus complexes du CF-18, et il servira de fondement à d'autres projets importants.
Le projet prévoit notamment le remplacement des équipements suivants :

- radio
- système de gestion de l'armement
- interrogateur/ transpondeur

L'**ordinateur de mission** ❷ et les **logiciels** ❸ sont au cœur du système d'avionique du CF-18. Ce projet servira de fondement à d'autres projets importants. La modernisation de l'ordinateur de mission augmentera la capacité de sa mémoire et elle permettra au CF-18 d'utiliser les nouvelles versions des logiciels.

Activités hors aéronef

Écrans d'affichage multifonctions ❹ : écrans couleurs ultramodernes qui fourniront de meilleures images, des couleurs améliorées, et une meilleure maintenabilité à coût réduit. Ces appareils seront installés au cours de la phase 2.

Les simulateurs du **Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC)** fourniront un outil d'entraînement économique et réaliste. Ces simulateurs seront livrés à la 4e Escadre, à Cold Lake, en Alberta, et à la 3e Escadre, à Bagotville, au Québec.

Objet de la vérification

3.19 Nous nous sommes concentrés sur les projets de la phase 1 (2001-2006) de la modernisation des CF-18. Nous avons examiné le processus d'acquisition utilisé dans trois projets de modification du CF-18, dans le projet du Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC) destiné à la formation à l'aide de simulateurs, et dans le projet des écrans couleurs multifonctions. Un sixième projet, qui prévoit le développement d'un système de transmission de données (Data Link), a été ajouté après le début de notre vérification et, par conséquent, nous ne l'avons pas examiné. Nous n'avons pas évalué la pertinence de la décision militaire de moderniser les avions de chasse CF-18, mais nous avons essayé plutôt de déterminer si les modernisations prévues permettront de combler les lacunes qui ont été détectées.

3.20 Nous avons examiné le travail accompli par le ministère de la Défense nationale, par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), et par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour établir les besoins, examiner les options, approuver les dépenses, attribuer et administrer les contrats, gérer les risques et surveiller le déroulement des projets. Pour de plus amples renseignements sur les objectifs et l'étendue de la vérification, la méthode adoptée et les critères utilisés, consultez la rubrique intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du présent chapitre.

Observations et recommandations

Modernisation des CF-18

Combler les lacunes du CF-18

3.21 La Défense nationale a déterminé quelles sont, de son point de vue, les lacunes qui doivent être comblées. Lors de notre vérification, nous avons examiné si les contrats attribués dans le cadre de la phase 1 du Projet de modernisation progressive des CF-18 permettront de combler ces lacunes, en ce qui a trait aux aspect suivants :

Avionique — les systèmes électroniques de bord qui permettent de contrôler l'avion

- **Soutenabilité.** L'industrie aéronautique ne produit plus la plupart des éléments d'avionique du CF-18 initial. Équiper le CF-18 de systèmes d'avionique modernes permettra au Ministère de garder l'avion opérationnel dans les années à venir.
- **Interopérabilité.** Parmi les alliés du Canada, beaucoup sont en train de moderniser leurs aéronefs. Pour continuer de communiquer et de travailler efficacement avec ses alliés, le Canada doit moderniser lui aussi ses CF-18.
- **Capacité opérationnelle.** Le CF-18 a besoin d'être modernisé pour demeurer un avion de chasse efficace. Certaines des menaces actuelles contre la sécurité du Canada n'existaient pas lorsque le CF-18 a été construit.
- **Capacité de survie.** Certains éléments qui augmentent la capacité de survie de l'avion et de son pilote sont maintenant désuets. Les projets de la phase 1 contribueront à améliorer la capacité de survie de l'avion.

3.22 Nous avons constaté que d'autres projets de la Défense permettront de combler certaines des lacunes du CF-18. Par exemple, l'enregistreur de données de vol à l'épreuve des impacts du CF-18 est compris dans un autre projet qui touche l'ensemble de la Force aérienne.

La nécessité de moderniser les CF-18 a été reconnue pour la première fois en 1990-1991

3.23 C'est en 1990-1991, pendant la guerre du Golfe, que la Défense nationale a reconnu pour la première fois que ses avions de chasse CF-18 avaient besoin d'être modernisés. Cependant, pour qu'un programme de modernisation soit mis en marche, il a fallu attendre 1998 (voir la pièce 3.4). En 1992, le Ministère a proposé le Projet de modernisation à mi-vie du CF-18 pour remplacer les éléments suivants : les ordinateurs de mission, le programme de vol opérationnel, le système de gestion de l'armement (pour qu'il soit adapté aux nouvelles armes), les systèmes de communication et le radar. L'idée a été reprise en 1994, sous le nouveau nom de Projet de prolongation de la durée de vie des systèmes du CF-18, pour souligner la nécessité de mettre l'accent sur les systèmes de mission. Finalement, en 1998, le Ministère a reçu l'approbation de sa nouvelle approche stratégique fondée sur la mise en œuvre progressive d'une série de projets distincts : le Projet de modernisation progressive des CF-18. Au cours de la même année, les projets visant à remplacer les ordinateurs de mission et le programme de vol opérationnel, bien qu'ils faisaient partie du Projet de modernisation

progressive des CF-18, ont été approuvés séparément. En 1999, le nouveau système de gestion de l'armement, les nouveaux systèmes de communication et le nouveau radar ont été approuvés dans le cadre du projet PMT-583 (Proposition de modification technique 583).

Pièce 3.4 Bref historique de la modernisation des CF-18

1980 — La Défense nationale achète 138 CF-18 à l'entrepreneur

1982 — Livraison des premiers CF-18 à la Défense nationale

1991 — 24 CF-18 participent à la guerre du Golfe

1992 — Le Projet de modernisation à mi-vie du CF-18 est proposé pour combler les lacunes des systèmes d'avionique

1994 — Le Projet de modernisation à mi-vie est remplacé par le Projet de prolongation de la durée de vie des systèmes du CF-18. Publication du Livre blanc sur la défense, qui souligne la nécessité de maintenir des forces armées modernes, polyvalentes et interopérables.

1995 — Approbation de l'Énoncé des besoins, qui définit les besoins opérationnels minimums acceptés à faible échéance

1998 — Des CF-18 du Canada participent aux opérations en ex-Yougoslavie avec les alliés de l'OTAN. Le projet est révisé et approuvé sous le nom de Projet de modernisation progressive des CF-18. Il s'agit non pas d'un projet d'immobilisation unique, mais plutôt d'une série de projets distincts qui seront mis en œuvre de façon progressive. Les projets de modernisation de l'affichage de visuels et des capteurs sont approuvés.

1999 — L'entrepreneur propose le projet PMT-583, un projet de modernisation du CF-18 qui porte sur quatre systèmes différents, ce qui influe les risques.

Le Projet de modernisation progressive des CF-18 est réparti dans en deux phases. La phase 1 prévoit la modernisation des principaux systèmes d'avionique qui constituent le fondement des projets de la phase 2. Le projet PMT-583 est la pierre angulaire du Projet de modernisation progressive des CF-18 et de la phase 1. De nouveaux simulateurs seront achetés parallèlement à la phase 1.

2001 — Le projet PMT-583 est approuvé par le Conseil du Trésor. Attribution du contrat pour le PMT-583.

2002 — Le Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC) (simulateurs) est approuvé par le Conseil du Trésor.

2003 — Les équipements de la phase 1 sont installés et testés sur deux prototypes de CF-18 à Cross Lake, au Canada.

Début de la production des CF-18 modernisés. Les pilotes commencent à utiliser les CF-18 modernisés dans les opérations d'entraînement.

2004 — Attribution du contrat pour le SAEDC (simulateurs)

2006 — Achèvement prévu des projets de modernisation de la phase 1 et début prévu de la phase 2.

2009 — Fin prévue de la phase 2.

2017 — Estimation de la fin de la vie utile des CF-18 pleinement modernisés et bien entretenus.

progressive des CF-18, ont été approuvés séparément. En 1999, le nouveau système de gestion de l'armement, les nouveaux systèmes de communication et le nouveau radar ont été approuvés dans le cadre du projet PMT-583 (Proposition de modification technique 583).

Pièce 3.4 Bref historique de la modernisation des CF-18

	1980	La Défense nationale achète 138 CF-18 à l'entrepreneur.
Livraison des premiers CF-18 à la Défense nationale.	1982	
	1991	24 CF-18 participent à la guerre du Golfe.
Le Projet de modernisation à mi-vie du CF-18 est proposé pour combler les lacunes des systèmes d'avionique.	1992	
	1994	Le Projet de modernisation à mi-vie est remplacé par le Projet de prolongation de la durée de vie des systèmes du CF-18. Publication du Livre blanc sur la défense, qui souligne la nécessité de maintenir des forces armées modernes, polyvalentes et interopérables.
Approbation de l'Énoncé des besoins, qui définit les besoins opérationnels minimums auxquels il faudra répondre.	1995	
	1998	Des CF-18 du Canada participent aux opérations en ex-Yougoslavie avec les alliés de l'OTAN. Le projet est révisé et approuvé sous le nom de Projet de modernisation progressive des CF-18. Il s'agit non pas d'un projet d'immobilisations unique, mais plutôt d'une série de projets distincts qui seront mis en œuvre de façon progressive. Les projets de modernisation de l'ordinateur de mission et des logiciels sont approuvés.
L'entrepreneur propose le projet PMT-583, un projet de modernisation du CF-18 qui porte sur quatre systèmes différents, ce qui réduit les risques.	1999	Le Projet de modernisation progressive des CF-18 est désormais divisé en deux phases. La phase 1 prévoit la modernisation des principaux systèmes d'avionique qui constituent le fondement des projets de la phase 2. Le projet PMT-583 est la pierre angulaire du Projet de modernisation progressive des CF-18 et de la phase 1. De nouveaux simulateurs seront achetés parallèlement à la phase 1.
Le projet PMT-583 est approuvé par le Conseil du Trésor. Attribution du contrat pour le PMT-583.	2001	
	2002	Le Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC) (simulateurs) est approuvé par le Conseil du Trésor.
Les équipements de la phase 1 sont installés et testés sur deux prototypes de CF-18 à China Lake, en Californie.	2003	Début de la production des CF-18 modernisés. Les pilotes commencent à utiliser les CF-18 modernisés dans les opérations d'entraînement.
Attribution du contrat pour le SAEDC (simulateurs).	2004	
	2006	Achèvement prévu des projets de modernisation de la phase 1, et début prévu de la phase 2.
Fin prévue de la phase 2.	2009	
	2017-	Estimation de la fin de la vie utile des CF-18 pleinement modernisés et bien entretenus.

3.24 **La décision de moderniser 80 appareils.** Nous nous attendions à trouver une analyse à l'appui de la décision du Ministère de modifier 80 avions CF-18. Nous nous attendions à ce que cette analyse tienne compte des nombreuses variables qui déterminent la durée de vie utile du CF-18, y compris le taux d'attrition prévu, l'âge de l'appareil, et ses rôles tels que définis dans la politique de défense. Nous n'avons pas trouvé d'analyse de ce genre. Cependant, des représentants du Ministère nous ont dit que du point de vue financier, il était raisonnable de moderniser 80 appareils. Toutefois, en raison des nouvelles menaces qui planent sur l'Amérique du Nord par suite des événements des deux dernières années, ces 80 appareils modernisés devront peut-être répondre à une demande accrue, ce qui mettra encore plus de pression sur la Force aérienne en ce qui a trait à la gestion de la durée de vie en fatigue, de la maintenance et des heures de vol des CF-18.

3.25 D'après l'analyse de la Force aérienne, moderniser 80 appareils ne signifie pas que 80 appareils seront disponibles tous les jours. Sur les 80 CF-18, 48 seront affectés à 4 escadrons opérationnels de 12 avions chacun, et les 32 qui restent seront disponibles pour l'entraînement, les essais et l'évaluation, et la maintenance au dépôt. Sur les 48 avions affectés à des escadrons opérationnels, seulement 34, c'est-à-dire 70 p. 100, seront normalement prêts à partir en mission. En se fondant sur le taux d'attrition prévu d'un avion tous les deux ans, la Défense nationale a recommandé qu'un examen soit effectué pour déterminer si la flotte modernisée de 80 appareils permettra au Canada de remplir ses engagements, surtout à la suite des événements du 11 septembre 2001.

3.26 **Recommandation.** Nous recommandons que le ministère de la Défense nationale examine si la flotte modernisée de CF-18 permettra au Canada de remplir ses engagements, surtout à la suite des événements du 11 septembre 2001.

Réponse de la Défense nationale. Le Ministère reconnaît l'importance de s'assurer que la flotte modernisée permette au Canada de s'acquitter de ses engagements. Les Forces canadiennes et le Ministère disposent de processus et d'outils d'analyse pour surveiller les ressources et les aligner sur les engagements. Le modèle d'analyse structurelle de la Force aérienne (ASTRA), conçu par la Division de la recherche opérationnelle du Ministère, est un de ces outils. ASTRA est un modèle analytique qui calcule les ressources nécessaires à un engagement particulier. À l'aide de ces processus et de ces outils d'analyse, et en tenant compte du 11 septembre 2001 ainsi que d'autres facteurs pertinents, le Ministère examinera la capacité de la flotte modernisée à honorer les engagements actuels du Canada.

Gestion des projets

Trois des cinq projets se déroulent comme prévu

3.27 **Projets qui se déroulent selon le calendrier.** Nous avons constaté que les projets concernant les ordinateurs de mission, le programme de vol opérationnel et la Proposition de modification technique 583 (PMT-583) se déroulent comme prévu. Les équipements visés par ces projets sont installés simultanément à bord des CF-18.

3.28 Le projet PMT-583 est le principal projet de modernisation des systèmes du CF-18. Il prévoit le remplacement des systèmes désuets et l'installation de nouvelles radios, d'un nouveau radar, d'un meilleur système de gestion de l'armement, et d'un identificateur d'avions amis/ennemis. Ce projet coûtera environ un milliard de dollars. La Défense nationale a pu profiter des travaux déjà réalisés par l'entrepreneur pour développer et installer les systèmes prévus par le projet PMT-583 dans les appareils de la US Navy et de la Royal Australian Air Force. Par conséquent, il s'agit principalement de l'achat, auprès d'un entrepreneur expérimenté, d'un produit commercial connu.

3.29 Le logiciel du nouveau programme de vol opérationnel fait fonctionner l'ordinateur de mission modernisé, qui comprend un calculateur de navigation et des ordinateurs de conduite de tir. Les deux projets se déroulent comme prévu.

3.30 Les CF-18 dotés des nouveaux ordinateurs de mission, du nouveau programme de vol opérationnel et des systèmes prévus par le projet PMT-583 sont livrés par l'entrepreneur dans les délais prescrits. Par conséquent, la Défense nationale a pu réaliser son propre objectif, qui est d'avoir en réserve, pour les missions du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), deux escadrons de CF-18 modernisés selon la phase 1. Au moment de notre vérification, l'entrepreneur avait déjà livré, dans les délais prescrits, 33 appareils modernisés selon les exigences du Ministère.

3.31 **Projets en retard.** Cependant, les deux autres projets de la phase 1 ont pris du retard. C'est pourquoi le Ministère a repoussé à la phase 2 le projet des écrans couleurs multifonctions. Ce projet prévoit l'installation d'écrans couleurs ultramodernes pour fournir au pilote des informations opérationnelles plus complètes, et de façon plus rapide, dans un format facile à comprendre. Le Ministère mène ce projet en collaboration avec la Royal Australian Air Force (RAAF) qui a entrepris elle aussi de moderniser ses F/A-18. Selon un protocole d'entente, le Canada est chargé du développement de modèles de présérie. La RAAF prendra ensuite le relais pour terminer le développement et l'essai des écrans multifonctions. Le Ministère a choisi la collaboration pour partager les coûts avec un partenaire. Les représentants du Ministère affirment que le retard n'aura pas d'incidences opérationnelles et ils demeurent convaincus que ce projet conjoint respectera le calendrier de la phase 2.

3.32 Le projet du Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC) fournira des simulateurs pour la formation des pilotes. Cependant, il a deux ans de retard, et la livraison du SAEDC est maintenant prévue pour 2005 (voir l'encadré intitulé « Coûteux retards : le projet du Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC) »).

Les retards posent des problèmes

3.33 **Surmonter les retards dans les essais.** La Défense nationale a collaboré avec la US Navy et avec l'entrepreneur pour tester les avions

Coûteux retards : le projet du Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC)

Le projet du Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC) vise à remplacer les simulateurs de vol actuels du CF-18, qui datent d'il y a 20 ans, par un système réseauté ultramoderne à haute fidélité qui reproduit les conditions du combat aérien. Le SAEDC permettra d'améliorer grandement la formation des pilotes, car il est très supérieur aux simulateurs existants. Le SAEDC offrira aux pilotes de CF-18 un espace de combat virtuel qui présente les types de terrains, les menaces et les objectifs appropriés. Outre l'entraînement régulier, le SAEDC permettra aux pilotes de CF-18 de se relier à d'autres simulateurs, y compris ceux des Forces canadiennes et ceux des alliés de l'OTAN. Bon nombre de ces pays, y compris les États-Unis et le Royaume-Uni, utilisent des systèmes similaires pour leurs pilotes.

Cependant, malgré le très solide appui dont il jouit à tous les échelons de la haute direction de la Défense nationale, le projet du SAEDC a subi une série de retards liés au processus d'approbation, et il est très en retard sur l'échéancier. D'après le calendrier initial, le premier des simulateurs de « tâches partielles » devait être livré en avril 2003 pour permettre aux pilotes de faire la transition vers le CF-18 modernisé. À cause de ces retards, la Force aérienne ne s'attend pas à recevoir les simulateurs de tâches partielles avant septembre 2004, et le premier des simulateurs complets avant 2005. Les CF-18 modernisés ont commencé à arriver en août 2003.

Un ancien chef d'état-major de la Force aérienne juge ces retards inacceptables. Ils auront de graves conséquences pour le Ministère et pour les pilotes de CF-18. Depuis novembre 2003, un escadron de pilotes de CF-18 utilise les nouveaux systèmes d'avionique très complexes pendant les opérations d'entraînement en vol sans avoir pu profiter d'un entraînement sur simulateur. Cela risque de se répercuter sur la capacité de combat des pilotes et la sécurité aérienne.

L'équipe de projet a déterminé que le SAEDC permettrait de répondre à 40 p. 100 des besoins actuels en matière d'entraînement pour la flotte de CF-18 modernisés. De plus, le Ministère estime qu'en 2006, lorsque les nouveaux simulateurs auront été pleinement intégrés au système d'instruction, ils permettront d'économiser 12 millions de dollars par année. Cependant, à cause des retards, le Ministère devra renoncer à une partie de ces économies annuelles. Le Ministère n'a pas pu donner une estimation des économies perdues.

Les pilotes auront besoin de plus d'heures de vol sur le CF-18 pour atteindre le niveau de préparation requis. Par conséquent, la réduction prévue du nombre d'heures de vol ne sera pas réalisée. Les vols d'entraînement peuvent être durs pour les avions et réduire leur durée de vie. De plus, les avions affectés à l'entraînement ne sont pas disponibles pour les opérations. Le retard dans la mise en service du SAEDC risque de réduire de deux à trois ans la durée de vie prévue des CF-18.

modernisés selon le projet PMT-583. À la fin de 2002, le Ministère a connu des retards dans la production d'un prototype prêt à être mis à l'essai. Une équipe d'essai combinée, composée de spécialistes des essais opérationnels et de spécialistes des essais techniques, a dû surmonter les problèmes liés au manque de personnel et à l'absence de données de référence pour comparer les résultats. L'équipe d'essai combinée a permis de réunir de l'expertise et de mettre en commun des ressources pour que le personnel chargé des essais puissent mener à bien ses activités. Elle a permis au personnel chargé des essais d'exécuter toutes les étapes du programme d'essai et d'évaluer les résultats. Grâce à l'équipe d'essai combinée, l'incidence du retard sur la livraison du prototype a été minimisée.

Coûteux retards : le projet du Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC)

Le projet du Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC) vise à remplacer les simulateurs de vol actuels du CF-18, qui datent d'il y a 20 ans, par un système réseauté ultramoderne à haute fidélité qui reproduit les conditions du combat aérien. Le SAEDC permettra d'améliorer grandement la formation des pilotes, car il est très supérieur aux simulateurs existants. Le SAEDC offrira aux pilotes de CF-18 un espace de combat virtuel qui présente les types de terrains, les menaces et les objectifs appropriés. Outre l'entraînement régulier, le SAEDC permettra aux pilotes de CF-18 de se relier à d'autres simulateurs, y compris ceux des Forces canadiennes et ceux des alliés de l'OTAN. Bon nombre de ces pays, y compris les États-Unis et le Royaume-Uni, utilisent des systèmes similaires pour leurs pilotes.

Cependant, malgré le très solide appui dont il jouit à tous les échelons de la haute direction de la Défense nationale, le projet du SAEDC a subi une série de retards liés au processus d'approbation, et il est très en retard sur l'échéancier. D'après le calendrier initial, le premier des simulateurs de « tâches partielles » devait être livré en avril 2003 pour permettre aux pilotes de faire la transition vers le CF-18 modernisé. À cause de ces retards, la Force aérienne ne s'attend pas à recevoir les simulateurs de tâches partielles avant septembre 2004, et le premier des simulateurs complets avant 2005. Les CF-18 modernisés ont commencé à arriver en août 2003.

Un ancien chef d'état-major de la Force aérienne juge ces retards inacceptables. Ils auront de graves conséquences pour le Ministère et pour les pilotes de CF-18. Depuis novembre 2003, un escadron de pilotes de CF-18 utilise les nouveaux systèmes d'avionique très complexes pendant les opérations d'entraînement en vol sans avoir pu profiter d'un entraînement sur simulateur. Cela risque de se répercuter sur la capacité de combat des pilotes et la sécurité aérienne.

L'équipe de projet a déterminé que le SAEDC permettrait de répondre à 40 p. 100 des besoins actuels en matière d'entraînement pour la flotte de CF-18 modernisés. De plus, le Ministère estime qu'en 2006, lorsque les nouveaux simulateurs auront été pleinement intégrés au système d'instruction, ils permettront d'économiser 22 millions de dollars par année. Cependant, à cause des retards, le Ministère devra renoncer à une partie de ces économies annuelles. Le Ministère n'a pas pu donner une estimation des économies perdues.

Les pilotes auront besoin de plus d'heures de vol sur le CF-18 pour atteindre le niveau de préparation requis. Par conséquent, la réduction prévue du nombre d'heures de vol ne sera pas réalisée. Les vols d'entraînement peuvent être durs pour les avions et réduire leur durée de vie. De plus, les avions affectés à l'entraînement ne sont pas disponibles pour les opérations. Le retard dans la mise en service du SAEDC risque de réduire de deux à trois ans la durée de vie prévue des CF-18.

3.34 **Retards dans l'achat des simulateurs.** La Défense nationale a commencé à travailler sur le Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC) à la fin de 1999, et elle avait prévu l'introduire en avril 2003 pour appuyer la formation des pilotes au moment où les CF-18 modernisés seraient mis en service. Cependant, le projet a pris du retard lorsqu'il a été soumis pour approbation à plusieurs comités ministériels, chacun ayant un mandat et des processus d'examen qui lui étaient propres. Le projet a reçu l'approbation finale du Ministère en novembre 2001.

3.35 En mai 2002, le gouvernement a approuvé l'achat du SAEDC d'une valeur de 200 millions de dollars. Ce système comprend 10 simulateurs de « tâches partielles » portables et 6 simulateurs complets pour la formation des pilotes sur le CF-18 modernisé. Le processus d'émission d'une demande de propositions été amorcé en septembre 2002. Malgré le fait qu'on avait grand besoin de ces simulateurs, le processus de passation des marchés a pris plus de temps que prévu, et ce n'est qu'en mars 2004 — presque deux ans après l'approbation du projet — que le marché a été attribué.

3.36 En raison de ces retards, la Défense nationale s'attendait à recevoir le premier des simulateurs de tâches partielles en septembre 2004, et les simulateurs complets en septembre 2005 — plus de deux ans après la mise en service des CF-18 modernisés.

3.37 **Plans pour améliorer le processus d'acquisition.** Le processus d'approbation des projets est un des nombreux éléments du processus d'acquisition. L'équipe du projet de modernisation des CF-18 nous a signalé que le processus d'approbation des projets est le principal obstacle au respect du calendrier, car l'équipe n'a aucun contrôle sur ce processus.

3.38 La Défense nationale a décidé de réformer le processus d'acquisition, qui est trop long. L'un des principaux plans du Ministère pour raccourcir le processus d'acquisition est de simplifier le processus d'approbation et de le rendre plus souple et plus efficace.

3.39 Une étude effectuée par le Ministère en 1998 a révélé qu'en moyenne, il faut 16 ans pour réaliser un projet d'équipement, depuis l'élaboration du concept jusqu'à l'achèvement du projet. Le Ministère a reconnu que c'est beaucoup trop long et il s'est engagé à réduire la durée du processus d'au moins 30 p. 100, ce qui la ramènerait à 11 ans. En décembre 2003, le Ministère a élaboré un nouveau processus d'approbation des projets pour réduire les délais d'approbation à l'interne et, en 2004, il s'affairait à l'élaboration d'un plan de mise en œuvre.

Gestion du processus d'acquisition

Les résultats d'essai et d'évaluation sont acceptables

3.40 D'après la Défense nationale, le but principal de la procédure d'essai et d'évaluation est de déterminer, de comprendre et de gérer tant les risques ayant trait au rendement que les risques techniques associés à la conception, à la fabrication et au soutien des équipements en service. Le directeur du Service technique de la navigabilité aérienne est l'autorité désignée en matière de navigabilité technique, aux termes de la *Loi sur l'aéronautique*. Il veille à ce que la gestion du programme de navigabilité soit adéquate du

point de vue technique, afin de garantir un niveau acceptable de sécurité aérienne. Nous avons examiné la procédure d'essai et d'évaluation pour déterminer si elle était appliquée conformément à la politique du Ministère. Nous n'avons pas vérifié si cette procédure était complète et précise. Nous avons examiné plutôt les protocoles et les résultats des essais avec les représentants appropriés du Ministère et nous avons constaté que le Ministère est convaincu que l'avion est acceptable sur le plan opérationnel.

3.41 La Défense nationale a effectué des essais et des évaluations de deux types : techniques et opérationnels. Les essais/évaluations techniques ont permis de vérifier la navigabilité du CF-18 modernisé et de confirmer qu'il répond aux attentes en matière de rendement. Les essais/évaluations opérationnels ont permis de vérifier son efficacité opérationnelle et l'utilité des modifications qu'il a subies. Les essais/évaluations ont été retardés de trois mois à cause du retard dans la livraison du prototype, mais, malgré cela, l'équipe d'essai et d'évaluation a respecté le calendrier, comme nous l'avons indiqué plus haut.

3.42 Les ingénieurs chargés des essais ont détecté des problèmes dans les nouveaux logiciels et dans les radios. Le Ministère était en train d'examiner ces problèmes au moment de notre vérification. Des représentants de la Défense nationale nous ont dit que le directeur du Service technique de la navigabilité aérienne était en train d'examiner les rapports de panne liés aux essais/évaluations techniques et qu'il avait émis une autorisation de navigabilité technique provisoire. Cette autorisation signifie qu'il n'y a pas de problème important de navigabilité et elle est accordée en attendant que les problèmes qui restent aient été résolus. L'équipe de projet et le service de navigabilité technique s'employaient à obtenir une autorisation de navigabilité technique définitive à l'automne 2004.

3.43 La Défense nationale nous a indiqué qu'elle est satisfaite du rendement des CF-18 modernisés qui sont maintenant en service.

Le Ministère a appliqué la politique et les procédures en vigueur en matière d'attribution des contrats

3.44 **Contrats.** Nous avons examiné le plus gros contrat attribué dans chacun des cinq projets. Tous les contrats respectent les limites de coûts et le calendrier établis. Les paiements contractuels sont fondés sur la livraison des appareils ainsi que sur les pièces de rechange, la documentation, le matériel et les services de formation qui ont été fournis par l'entrepreneur, selon les exigences du contrat (paiements d'étape, ou contrat temps et matériaux).

3.45 Pour le projet PMT-583, le gouvernement a autorisé 152 millions de dollars pour la formation, les pièces de rechange, les modifications de contrat et les autres coûts. Environ 51 millions de dollars en modifications de contrat avaient été approuvés au moment de la vérification, principalement pour la formation liée à la maintenance. Les dépenses sont bien en deçà de la limite de 152 millions de dollars.

Contrats à fournisseur unique — Il y a quatre cas où un ministère du gouvernement fédéral peut recourir à un fournisseur unique plutôt que de lancer un appel d'offres. Le Conseil du Trésor autorise les contrats à fournisseur unique dans les situations d'urgence, lorsque la valeur estimée du contrat est inférieure à un certain seuil, lorsqu'un appel d'offres serait contraire à l'intérêt public (pour des raisons de sécurité, par exemple), et lorsque le contrat ne peut être exécuté que par une seule personne ou une seule entreprise. La Politique sur les marchés énoncée par le Conseil du Trésor précise que « l'on ne devrait invoquer [cette dernière exception] que dans les cas où la nature du marché laisse croire qu'il n'existe qu'un entrepreneur, par exemple en raison des exigences touchant un brevet ou un droit d'auteur, de facteurs de compatibilité technique ou d'une spécialisation technologique ».

3.46 Nous avons examiné si les cinq contrats respectaient les accords commerciaux en vérifiant si les achats auprès d'un fournisseur unique prévus par quatre des cinq contrats étaient exemptés de l'application des règles de l'Accord de libre-échange nord-américain et de celles de l'Organisation mondiale du commerce. Pour ce faire, nous avons comparé les exigences du contrat à la liste des produits qui ne peuvent pas être achetés auprès d'un fournisseur unique d'après les accords commerciaux. Dans les quatre contrats examinés, la décision de recourir à un fournisseur unique était fondée sur la propriété des droits techniques sur les produits achetés. Enfin, pour le seul contrat attribué par appel d'offres, nous nous sommes assurés que les étapes du processus contractuel étaient conformes aux règles établies dans le *Guide des approvisionnements* de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

3.47 Nous avons vérifié que TPSGC avait affiché un préavis d'adjudication de contrat pour que les soumissionnaires éventuels aient la possibilité de contester la décision de recourir à un fournisseur unique. À partir d'un échantillon des contrats et de leurs modifications, nous avons vérifié que le Ministère avait respecté les exigences en matière de signature. Nous avons examiné les dérogations à la clause standard de limitation de responsabilité, et nous avons constaté que TPSGC s'était conformé aux exigences de la politique de gestion des risques du Conseil du Trésor.

3.48 En novembre 2003, le sous-traitant initial pour le projet PMT-583 a conclu la vente de sa division chargée de l'installation des équipements prévus par le projet PMT-583. Nous avons constaté que TPSGC a fait preuve de diligence raisonnable en s'assurant que l'attribution du contrat à un nouveau sous-traitant n'entraînerait pas de risques techniques, financiers et juridiques additionnels pour le gouvernement du Canada.

3.49 Documents du surveillant de l'équité. TPSGC a engagé un surveillant de l'équité pour qu'il examine l'appel d'offres et les autres documents relatifs au Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC) et qu'il surveille le processus d'acquisition s'y rapportant. Nous avons demandé au Ministère de nous fournir les documents de travail du surveillant de l'équité, et on nous a répondu que le Ministère n'en possédait aucun. Le Ministère a expliqué qu'il n'a pas besoin de tels documents, puisque l'assurance obtenue à cet égard découle du fait que le surveillant de l'équité participe au processus d'évaluation des soumissions et que le Ministère s'appuie sur les compétences professionnelles et l'expérience du surveillant. Toutefois, en l'absence de ces documents, nous sommes incapables de déterminer le niveau de fiabilité qui peut être attribué, par le Ministère ou par nous-mêmes, aux observations du surveillant de l'équité.

3.50 Rapports d'étape. Nous avons également constaté que les exigences à l'égard des rapports à remettre à la haute direction sur l'état d'avancement des contrats n'étaient pas normalisées. Sur les cinq contrats que nous avons examinés, deux seulement faisaient l'objet de rapports d'étape mensuels. Parmi les trois autres, un contrat n'avait pas encore été signé, mais on nous a dit que des rapports d'étape seraient produits dès l'adjudication du contrat.

Nous nous attendions à trouver des rapports d'étape réguliers pour plus que deux des quatre contrats signés, compte tenu de l'interdépendance des projets de modernisation. Cependant, les représentants de TPSGC nous ont dit que les exigences en matière de rapports pour chacun des contrats sont fondées sur la complexité du contrat et son caractère plus ou moins sensible politiquement.

3.51 Malgré les quelques inquiétudes qui nous restent, nous sommes convaincus que dans les contrats que nous avons examinés, le Ministère s'est acquitté de ses tâches à tous égards importants, et conformément au *Guide des approvisionnements*.

Une meilleure gestion des projets s'impose

3.52 **Il faudrait que le Ministère fasse un meilleur usage des outils de gestion des projets.** Étant donné que la modernisation des CF-18 est complexe du point de vue technique, très coûteuse et liée à de nombreuses activités interdépendantes, nous nous attendions à ce qu'un processus de gestion des projets bien développé soit en place. Cependant, nous avons constaté qu'il faudrait que la Défense nationale fasse un meilleur usage des outils de gestion des projets pour surveiller les progrès accomplis par rapport aux jalons établis au départ et pour déterminer le niveau approprié des ressources en personnel.

3.53 Le Plan de gestion du projet, produit par l'équipe de projet, est un document clé du cadre de gestion des projets de la Défense nationale. Le Ministère l'utilise pour guider à la fois l'exécution et le contrôle du projet. Le Plan principal de mise en œuvre, produit par le personnel opérationnel, régit les activités de modernisation et guide la mise en service des CF-18 modernisés de façon à minimiser son incidence sur les opérations. Ces documents importants établissent un plan global qui indique les échéances et les produits à livrer, la façon dont le travail sera effectué, les attentes en matière de rendement, les responsabilités, les exigences en matière de formation et de communication, et certains aspects financiers de la modernisation des CF-18. Nous avons constaté que, bien que certains de ses éléments aient été produits sous différentes formes, aucun Plan de gestion du projet n'a vu le jour à cause de la pénurie de personnel, tandis que le Plan principal de mise en œuvre est resté à l'état d'ébauche jusqu'en février 2004.

3.54 L'équipe de projet utilise un logiciel de gestion de projet pour produire un plan directeur qui permet de contrôler les échéanciers des divers projets. Cependant, ce plan directeur n'indique que les principales activités de chacun des projets, et, par conséquent, son utilité sur le terrain est restreinte. De plus, le plan directeur n'indique pas les dates repères des différentes étapes des projets, ce qui fait que les écarts par rapport à l'échéancier ne peuvent pas être détectés, mesurés ou signalés à la haute direction.

3.55 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié des lignes directrices sur la gestion des projets pour encourager les ministères à adopter de saines pratiques de gestion. Les ministères ont besoin d'une base de données efficace pour surveiller la réalisation des principaux objectifs et pour produire des

données chiffrées, tels les écarts par rapport à l'échéancier, aux coûts établis et à l'envergure du projet. La Défense nationale dispose d'une Base de données des initiatives pour les capacités qui lui sert à surveiller le déroulement des projets, mais nous avons constaté que l'information qu'elle renferme n'est pas toujours fiable et qu'elle peut facilement être modifiée pour refléter le rendement réel plutôt que le rendement prévu. Par conséquent, il est impossible de déterminer si un projet répond aux attentes ou s'il a besoin d'un soutien. La haute direction ne peut pas se fier à cette base de données pour déterminer si les projets se déroulent comme prévu ou pour établir la source des retards.

3.56 **Recommandation.** Les responsables de la gestion des projets de la Défense nationale devraient préparer un plan de gestion du projet qui indique clairement le chemin critique des différents projets et des activités qui s'y rattachent, pour que des informations fiables sur le déroulement du projet puissent être fournies à la haute direction et pour permettre l'affectation des ressources nécessaires pour respecter les dates cibles de la phase 2.

Réponse de la Défense nationale. Le Ministère accepte cette recommandation. Dans le cadre de la phase 1 de la modernisation des CF-18, le Ministère a établi les éléments d'un plan global qu'il a utilisés pour guider le projet. L'équipe de projet s'affaire actuellement à assembler et à étoffer le document maître. Ce document devrait contribuer à améliorer davantage la gestion du projet et à renforcer la surveillance exercée par les hauts représentants du Ministère.

3.57 **Restrictions en matière de personnel.** Le Ministère limite le nombre de militaires qui peuvent se consacrer aux projets d'équipement à environ 460, plutôt que d'affecter aux projets en cours le personnel nécessaire. Le sous-ministre adjoint (Matériels) estime que ce nombre est insuffisant et qu'il risque de mettre en péril les projets d'équipement. Le sous-ministre adjoint (Matériels) a entrepris une étude pour mesurer l'écart entre les ressources nécessaires et les ressources existantes, tant en matière de compétences qu'en matière de capacité. Les résultats de cette étude serviront à déterminer si le plafond devrait être révisé à la hausse.

3.58 À cause des restrictions en matière de personnel, le système de dotation militaire actuel ne peut pas garantir que les bureaux de projet recevront les personnes appropriées (avec les bonnes compétences) en temps voulu pour permettre une gestion optimale des projets. Les administrateurs de projet n'ont pas l'assurance que les postes vacants, même ceux qui sont essentiels, seront pourvus par des candidats qualifiés. Le système de dotation militaire est tributaire de la disponibilité de personnes possédant les compétences techniques nécessaires pour un projet donné. Par exemple, les ingénieurs en aérospatiale étaient très en demande au moment de notre vérification, si bien qu'il n'y avait pas suffisamment d'ingénieurs expérimentés pour répondre aux besoins opérationnels et aux exigences des projets — y compris la modernisation des CF-18.

3.59 Des études internes réalisées par le Ministère en 2001, 2002 et 2003 ont révélé qu'il n'y a pas suffisamment de personnel expérimenté pour les

projets d'équipement, et que le Ministère souffre d'une pénurie de personnel globale. Nous avons constaté que cette pénurie de personnel existe depuis le début du Projet de modernisation progressive des CF-18. Nous avons constaté qu'environ la moitié des postes seulement sont pourvus, et que les titulaires n'ont pas toujours l'expérience ou les compétences nécessaires. Pour se tirer d'affaire, le Ministère a engagé des contractuels.

3.60 À l'occasion, des membres du personnel affecté à la phase 2 du projet ont été réaffectés à la phase 1 pour qu'elle puisse se dérouler normalement. Peu de temps après le début du projet, l'équipe de projet a signalé à la haute direction que le projet de modernisation des CF-18 manquait de personnel, et que cela mettrait en péril la phase 1 et les travaux subséquents. Les principaux responsables du projet signalent que la pénurie de personnel risque de s'aggraver pendant la phase 2.

3.61 **Formation requise.** Peu de gens ont de l'expérience en gestion de projets, et nous avons constaté qu'environ 80 p. 100 des membres de l'équipe chargée de la modernisation des CF-18 sont arrivés avec peu ou pas du tout d'expérience à titre de gestionnaires de projets. Des rapports internes soumis au groupe du sous-ministre adjoint (Matériels) ont révélé que le manque de personnel expérimenté était un grave problème pour de nombreux projets. Bien que le personnel des bureaux de projet du Ministère soit surtout composé de militaires, il n'y a pas de programme à long terme pour former les militaires à la gestion ou à la direction des projets. La Défense nationale a besoin d'un programme de formation à long terme pour permettre aux membres du personnel d'acquérir des compétences qu'ils pourront appliquer aux projets complexes et de grande envergure tels que la modernisation du CF-18, plutôt que d'apprendre sur le tas. Les membres du personnel pourraient commencer par participer à des projets de faible envergure pour acquérir de l'expérience et pour démontrer qu'ils ont la capacité de progresser vers des projets plus complexes.

3.62 **Recommandation.** La Défense nationale devrait examiner l'appui qu'elle accorde aux projets complexes et de grande envergure, pour s'assurer qu'elle ne limite pas leurs chances de réussite en négligeant d'y affecter du personnel compétent et expérimenté qui connaît bien les méthodes éprouvées de gestion des projets.

Réponse de la Défense nationale. Le Ministère accepte cette recommandation. Le sous-ministre adjoint (Matériels) examine et met à jour régulièrement la formation actuelle en gestion de projets. De plus, il vient en aide aux personnes qui, de leur propre chef, désirent obtenir une éducation ou une qualification supérieures.

Le Ministère dispose aussi d'un bureau de gestion de projets où travaillent un certain nombre de spécialistes en gestion de projets. Ce bureau vise à appuyer les projets d'immobilisations, plus particulièrement les nouveaux projets, et à offrir de l'aide lors de l'absence prolongée du personnel de gestion de projets désigné (en raison d'une formation, d'une affectation ou d'une rotation d'emplois). L'appui de spécialistes aux premiers stades des projets qui sont

vastes ou complexes aide à accélérer l'apprentissage du personnel nouvellement affecté à la gestion de projets.

De plus, le Ministère s'emploiera à doter les postes qui sont essentiels pour mener à bien la gestion du projet de modernisation des CF-18. Le Ministère continue à œuvrer pour veiller à ce que les ressources spécialisées soient réparties de façon souple entre les projets et pour s'assurer que l'expertise commune soit regroupée de manière adéquate. À cet égard, on a demandé au chef du Service d'examen du Ministère d'effectuer une étude indépendante, et de faire des recommandations, en ce qui a trait à l'organisation et à l'affectation des ressources et de l'expertise en matière de gestion de projets.

La Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont besoin d'améliorer leur gestion des risques

3.63 **Un plan de gestion des risques n'a été produit que récemment.** Nous sommes préoccupés par le fait qu'un plan de gestion des risques associés au projet de modernisation des CF-18 n'ait pas été élaboré plus tôt. La Défense nationale n'en est qu'au stade initial dans ce domaine, et ce n'est que récemment qu'elle a rédigé son plan de détection et de gestion des risques.

3.64 **Faire confiance à l'entrepreneur.** Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et le Secrétariat du Conseil du Trésor se sont fiés à la Défense nationale pour évaluer le risque à l'étape de l'approbation du financement. La Défense nationale, à son tour, s'en est remise à l'entrepreneur, qui a estimé le risque comme étant faible. Par conséquent, les trois organismes gouvernementaux ont tenu pour acquis que le niveau de risque du projet de modernisation des CF-18 était faible. Conformément à la politique du Conseil du Trésor sur la gestion des projets, nous nous attendions à ce que la Défense nationale et TPSGC soient en mesure de justifier le processus consultatif qui a été utilisé pour établir cette cote de « faible risque ». Par exemple, nous nous attendions à ce que la Défense nationale ait déterminé les principaux risques qui pourraient avoir une incidence sur le calendrier du projet, tels que le manque de personnel, les difficultés techniques et les retards dans la validation et la vérification de la navigabilité du CF-18 et de l'acceptation de l'appareil par le Ministère. De la même façon, nous nous attendions à ce que TPSGC soit en mesure de nous fournir des documents indiquant les risques qu'il avait discernés, et comment ces risques avaient été atténués grâce à diverses clauses intégrées aux contrats.

3.65 Nous nous attendions également à trouver un plan de gestion des risques de TPSGC portant sur les risques contractuels, mais le Ministère nous a indiqué qu'il se chargeait de déterminer et de gérer les risques éventuels d'une façon suivie. Le Ministère nous a expliqué qu'un plan de gestion des risques doit être produit par l'entrepreneur. Par conséquent, le plan fourni par l'entrepreneur est le document officiel du gouvernement.

3.66 **Critères.** Nous avons évalué les pratiques de gestion des risques de la Défense nationale et de TPSGC au moyen de deux séries de critères. La première est une série de six critères de gestion des risques produite par le

Project Management Institute. Le Conseil du Trésor a intégré ces six critères à sa politique visant à promouvoir l'usage, au sein des ministères et organismes fédéraux, de saines pratiques de gestion des projets, ce qui comprend la gestion des risques. La deuxième série de critères est constituée par les exigences de la politique de gestion des risques du gouvernement fédéral et celles qui sont particulières à l'organisme faisant l'objet de la vérification. Nous avons obtenu les résultats de ces évaluations grâce à des entrevues et à l'examen de documents.

3.67 Nous avons constaté que la Défense nationale et TPSGC respectent certains des critères d'une bonne gestion des risques, mais jamais parfaitement. Les deux ministères ont besoin d'améliorer leur gestion des risques dans chacun des six secteurs indiqués dans la pièce 3.5.

Pièce 3.5 Les six critères d'évaluation de la gestion des risques

Nous avons évalué les pratiques de gestion des risques du ministère de la Défense nationale et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) au moyen des critères suivants :

- **Planification de la gestion des risques** : L'organisme a-t-il effectué la planification appropriée, en veillant à ce que le type et le niveau de l'activité de gestion des risques soient adaptés au risque et à l'importance du projet?
- **Détermination des risques** : L'organisme a-t-il déterminé les risques associés au projet et rassemblé de la documentation sur ces risques?
- **Analyse qualitative des risques** : L'organisme a-t-il évalué l'incidence et la probabilité des risques recensés?
- **Analyse quantitative des risques** : L'organisme a-t-il chiffré la probabilité de chaque risque et déterminé ses conséquences sur les objectifs du projet?
- **Planification des mesures d'atténuation des risques** : L'organisme a-t-il élaboré des options et des mesures pour augmenter ses possibilités et réduire les menaces contre les objectifs du projet?
- **Surveillance et contrôle des risques** : L'organisme prend-il soin de déterminer, de surveiller et de gérer les risques de façon continue, sur toute la durée du projet?

Source : Project Management Institute

3.68 **Surveillance par le Secrétariat du Conseil du Trésor.** Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont informés qu'ils surveillent le projet de modernisation des CF-18 pour garantir l'intégrité du processus de dépenses. Ils nous ont dit qu'ils veillent également à ce que la Défense nationale détermine et évalue les risques associés au projet, et à ce qu'elle adopte des mesures et des stratégies pour faire face à ces risques. Cependant, ils ne gèrent pas les risques associés aux divers projets subalternes.

3.69 Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne nous a pas fourni de preuves à l'appui de la surveillance qu'il était censé exercer en ce qui a trait à la détermination et à l'évaluation des risques par la Défense nationale pour le projet PMT-583. Des représentants du Secrétariat nous ont dit qu'ils avaient assisté aux briefings de la Défense nationale sur le projet PMT-583, et que

cela démontrait que le Secrétariat avait fait preuve de diligence raisonnable dans son rôle de surveillant. Il est vrai qu'assister aux briefings de la Défense nationale constitue une forme de surveillance, mais nous nous attendions aussi à ce que le Secrétariat nous fournisse la preuve qu'il avait pris d'autres mesures pour remplir son rôle de surveillant.

3.70 Nous avons constaté que la disponibilité de ce genre de preuves avait commencé à augmenter en 2003. Nous avons noté en particulier que récemment, le gouvernement avait approuvé un projet ayant trait au CF-18 à la condition que la Défense nationale produise des rapports annuels. Dorénavant, pour chaque projet lié au CF-18, un rapport annuel devra indiquer les progrès accomplis par rapport aux jalons établis, signaler toute modification de l'envergure du projet, et comporter une évaluation des risques à jour. Nous estimons qu'il s'agit là d'une mesure positive.

Incidences sur la phase 2

Les risques associés à la phase 1 menacent le bon déroulement de la phase 2

3.71 Dans la phase 1, l'entrepreneur du projet principal — le projet PMT-583 — avait déjà installé les équipements dans les avions F/A-18 de deux autres pays et il les avait testés avec succès. La Défense nationale a pu profiter d'un programme « prêt à l'emploi » pour l'intégration de systèmes d'avionique éprouvés que l'entrepreneur avait développés pour la US Navy. La phase 1 exigeait que la Défense nationale procède à des modifications techniques particulières, coordonne les essais et développe le soutien logistique intégré, entre autres choses.

3.72 La phase 2 donnera lieu à l'installation et à l'intégration de systèmes qui ne sont pas en production depuis aussi longtemps que les systèmes de la phase 1. Le projet PMT-583R2 prévoit l'intégration et l'installation d'un système de transmission de données (Data Link), d'écrans multifonctions et de visiocasques, ainsi que la modernisation du système d'émission de contre-mesures (voir la pièce 3.2). Les logiciels du CF-18 seront également modernisés. Au moment de la vérification, des travaux étaient en cours pour intégrer le système de transmission de données et les écrans multifonctions aux CF-18. Pour que l'entrepreneur puisse mettre en marche la chaîne de production de la phase 2 dès que la phase 1 sera terminée, un calendrier audacieux a été adopté pour la phase 2.

3.73 Les représentants du Ministère nous ont dit que les risques associés au projet PMT-583R2 pourraient être plus élevés que ceux du projet PMT-583, mais la Défense nationale estime quand même que ces risques sont faibles. L'équipe de projet était en train d'élaborer des plans pour gérer les risques. L'approbation par le Ministère du projet PMT-583R2, prévue initialement pour l'automne 2004, a été retardée. Le Ministère prévoit maintenant que le contrat sera adjugé au début de l'automne 2005. Si l'approbation du projet PMT-583R2 est de nouveau retardée, il sera difficile d'apporter des ajustements pour que la modernisation se poursuive selon le calendrier établi.

3.74 **Les problèmes de financement doivent être réglés.** Initialement, un nouveau Système de guerre électronique défensive (DEWS) qui comprend un système d'émission de contre-mesures, un récepteur d'alerte radar et un

brouilleur électronique devait être installé sur les CF-18. Les avions devaient être dotés d'une suite DEWS complète pour les opérations dans les zones où la menace est élevée. Cependant, au moment de la vérification, le système d'émission de contre-mesures était le seul élément du DEWS à être compris dans le projet PMT-583R2 (phase 2). Le récepteur d'alerte radar et le brouilleur n'ont pas encore été approuvés en raison de problèmes de financement. Les représentants de la Défense nationale nous ont dit que les CF-18 ne seraient pas déployés dans une zone dangereuse sans une suite DEWS complète, selon les directives du gouvernement. La Défense nationale a l'intention d'équiper ses CF-18 d'une suite DEWS complète d'ici 2009.

Autres problèmes

La Défense nationale doit remédier à son manque de ressources

3.75 Nous avons constaté que certains problèmes qui dépassent le cadre de la modernisation des CF-18 risquent de mettre le projet en péril. Ils doivent être résolus si l'on veut que l'avion puisse être pleinement utilisé jusqu'à la fin de sa vie utile.

3.76 **Techniciens.** La Défense nationale fait face à une pénurie de techniciens d'aéronefs expérimentés. À cause du manque de techniciens, les travaux de maintenance prennent plus de temps, ce qui signifie que la durée d'immobilisation au sol des avions a augmenté. Plus la durée d'immobilisation est longue, plus les pilotes en formation sont limités dans leurs sorties et leurs heures de vol. Les indicateurs démographiques montrent que ce problème risque de s'aggraver à mesure que les techniciens plus âgés prendront leur retraite et abandonneront la maintenance des avions à des techniciens inexpérimentés.

3.77 Pour empêcher que les avions se dégradent pour cause de maintenance insuffisante, la Défense nationale doit avoir les techniciens et les pièces de rechange dont elle a besoin. Au moment de la vérification, les besoins en pièces de rechange pour les CF-18 modernisés n'avaient pas encore été établis clairement, et il n'était pas sûr qu'il y aurait suffisamment de pièces de rechange pour répondre à la demande. Le Ministère a commencé à élaborer un Plan de gestion logistique pour prévoir les besoins.

3.78 **Pilotes.** La pénurie de pilotes est un problème que nous avons signalé dans le passé. Nous avons été informés que l'an dernier, en raison du manque de pilotes, la Force aérienne a été incapable d'utiliser toutes les heures de vol applicables au CF-18. Pour que les 80 CF-18 modernisés soient pleinement utilisés, la Défense nationale doit avoir suffisamment de pilotes qualifiés et disponibles pour exécuter les missions. La pénurie de pilotes est ressentie de façon particulièrement aiguë dans les unités d'entraînement, qui sont souvent les premières à écoper lorsqu'il n'y a pas suffisamment de pilotes expérimentés pour les opérations des escadrons et les besoins de l'entraînement.

3.79 Le Ministère limite les heures de vol annuelles à 182,7 par pilote, ce qui est suffisant pour maintenir les compétences dans un scénario de menace moyenne. Les pilotes ne s'entraînent plus pour les scénarios de menace élevée, qui exigent environ 240 heures de vol par année. Avec l'arrivée des simulateurs en 2005, les responsables de l'instruction croient qu'il sera

possible de revoir à la hausse les objectifs en matière d'entraînement opérationnel.

3.80 **Financement.** L'aptitude de la Défense nationale à soutenir la capacité opérationnelle actuelle des CF-18 et celle qui sera exigée dans les années à venir risque d'être compromise par le manque de ressources. Les fonds de l'Approvisionnement national sont utilisés pour les pièces de rechange et les contrats de réparation et de révision, mais l'incertitude en matière de financement a une incidence sur la capacité du Ministère à planifier l'avenir. Lors de sa réunion du printemps 2004, le Comité de gestion aérospatiale a indiqué qu'il y a un écart prévu de 100 millions de dollars entre les besoins financiers de la Force aérienne et les fonds disponibles de l'Approvisionnement national. De plus, le Comité prévoit une diminution de ces fonds : en 2007-2008, les fonds disponibles de l'Approvisionnement national ne répondront qu'à 65 p. 100 de la demande. Cela risque de provoquer de l'instabilité et de l'incertitude pour ce qui est de la capacité du Ministère à maintenir sa flotte de CF-18 et à l'utiliser pour respecter ses engagements opérationnels.

3.81 **Recommandation.** La Défense nationale devrait veiller à ce que des fonds suffisants soient affectés au soutien des CF-18, et à ce qu'un nombre suffisant de techniciens et de pilotes qualifiés soient disponibles pour maximiser la valeur de l'investissement dans la modernisation des CF-18.

Réponse de la Défense nationale. Le Ministère accepte la recommandation et continuera d'analyser annuellement les besoins en ressources afin d'en optimiser l'affectation. On allouera à la flotte des CF-18 une partie du financement consacré à l'Approvisionnement national en fonction de la maintenance et du soutien prévus afin d'optimiser l'utilisation et d'obtenir un bon rapport coûts-résultats dans le cadre du projet de modernisation. De plus, le Ministère reconnaît l'importance de rentabiliser au maximum l'investissement effectué dans la flotte modernisée des CF-18. C'est pourquoi un financement additionnel pour augmenter le nombre de techniciens formés par notre processus de formation a été accordé. On entame aussi une initiative qui fera office de solution à long terme : la Réorganisation de l'instruction des techniciens en aéronautique.

L'entraînement d'un pilote est un processus complexe comportant de multiples étapes, à savoir le recrutement, l'entraînement de base, avancé et opérationnel, et le programme de préparation au combat dans un escadron opérationnel. À la fin de 2003, il y a eu une campagne de recrutement de plusieurs millions de dollars qui s'adressait, entre autres, aux pilotes éventuels. À la suite de cette initiative, la Force aérienne élabore actuellement de meilleurs outils de sélection afin d'améliorer les chances qu'un candidat éventuel réussisse l'entraînement. On évalue aussi de nouvelles mesures qui permettraient de conserver un plus grand nombre de pilotes qualifiés au sein de la Force aérienne.

Conclusion

3.82 La phase 1 du Projet de modernisation progressive des CF-18 est le résultat d'un processus qui lie de façon raisonnable les besoins opérationnels aux travaux de modernisation entrepris. Les cinq projets que nous avons examinés respectent les limites de coûts; cependant, deux de ces projets sont en retard sur l'échéancier. Les avions modernisés sont livrés dans les délais prescrits et, selon la Défense nationale, ils répondent aux attentes en matière de rendement.

3.83 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a assumé l'essentiel de ses responsabilités contractuelles. Le Ministère pourrait toutefois conserver des documents plus complets sur le travail qu'il effectue en tant que responsable des contrats du gouvernement.

3.84 Nous avons eu de la difficulté à obtenir des preuves documentaires du rôle de surveillant que le Secrétariat du Conseil du Trésor a joué dans les étapes initiales de la phase 1, mais, depuis 2003, ces preuves sont plus facilement accessibles, et nous avons conclu que le Secrétariat exerçait effectivement une surveillance.

3.85 Des améliorations devront être apportées à la gestion des projets et des risques avant que la Défense nationale entreprenne la phase 2 du Projet de modernisation progressive des CF-18. Certains obstacles au bon déroulement de la phase 2 peuvent être éliminés par les moyens suivants : examen de la dotation en personnel; meilleur contrôle du projet grâce à la planification et à l'établissement de rapports; meilleure compréhension de la gestion des risques; et mise en œuvre du plan de gestion des risques existant. Si ces problèmes ne sont pas résolus, la capacité du Ministère de réaliser la pleine valeur de son investissement de 2,6 milliards de dollars dans les CF-18 risque d'être compromise.

3.86 Le Ministère devra également régler certains problèmes qui dépassent le cadre immédiat de la modernisation des CF-18 s'il veut réaliser la pleine valeur de son investissement. Le Ministère devra remédier à la pénurie de personnel qui menace sa capacité de maintenir sa flotte de CF-18 en activité et d'en assurer l'entretien. De plus, il devra résoudre les problèmes de financement liés au soutien matériel.

À propos de la vérification

Objectifs

L'objectif global de notre vérification était d'évaluer si le Projet de modernisation progressive des CF-18 est géré de manière efficace.

Pour ce faire, nous avons examiné si :

- la Défense nationale veut se doter d'une capacité qui répond à un besoin réel;
- le Ministère a géré le projet en respectant les limites de coûts, les attentes en matière de rendement et le calendrier établi;
- le Conseil du Trésor du Canada a surveillé adéquatement les soumissions initiales, et si la surveillance qu'il exerce sur les divers projets correspond au risque, à l'importance relative et à la complexité technique de ces projets;
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a géré de manière efficace l'aspect contractuel du projet, de façon à ce que le processus contractuel soit conforme à la politique du gouvernement et aux règlements sur la passation des contrats, et de façon à ce que, pour les activités que TPSGC contrôle, le projet respecte le calendrier établi, les limites de coûts et les attentes en matière de rendement;
- le projet répond ou répondra aux normes associées à une planification efficace, notamment en ce qui concerne la formation, la maintenance, le soutien matériel et la gestion des risques.

Étendue et méthode

Nous avons mené notre vérification principalement au Quartier général de la Défense nationale, mais nous avons également visité la 4e Escadre (base d'avions de chasse) à Cold Lake, en Alberta, la 1re Division aérienne du Canada, et l'installation de modernisation à Mirabel, au Québec.

L'équipe de vérification a mené des entrevues avec des représentants de la Défense nationale, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons examiné les dossiers ministériels et les documents pertinents, et nous avons pris connaissance des expériences d'autres pays qui ont modernisé leur flotte d'avions de chasse.

Lorsque nous avons planifié cette vérification pendant l'été 2003, le Projet de modernisation progressive des CF-18 comportait deux phases : la phase 1 (2001-2006) et la phase 2 (2004-2009).

Les cinq projets de la phase 1 correspondaient aux éléments suivants :

- ordinateurs de mission;
- programme de vol opérationnel;
- Proposition de modification technique 583 (PMT-583);
- écrans multifonctions;
- Système avancé d'entraînement à distance pour le combat (SAEDC).

Critères de vérification

Nous avons examiné dans quelle mesure :

- la Défense nationale a analysé adéquatement ses besoins et ses options pour s'assurer que le Ministère acquiert ou modernise une capacité dont il a vraiment besoin;
- le Ministère a procédé à des analyses pour déterminer et gérer les risques;
- la procédure d'essai et d'évaluation permet de garantir que le produit livré respectera les spécifications initiales;
- la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont respecté la politique gouvernementale et les règlements sur l'attribution des contrats;

- les plans de mise en œuvre sont suffisamment complets pour garantir la mise en service la plus efficace et la plus efficiente possible des équipements, et pour maximiser la disponibilité des équipements, leur soutien, leur maintenance et la formation qu'ils nécessitent tout au long de leur cycle de vie;
- la Défense nationale a dûment envisagé, et introduit au besoin, des réformes à l'égard de son processus d'acquisition, dans toutes les organisations internes associées au projet.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Directrice principale : Wendy Loschiuk

Directeur : David Saunders

Aaron Blazina
Philip Chin
Mary Lamberti
Brian O'Connell
Stacey Wowchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez vous adresser au Service des communications, au (613) 995-3708 ou au 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2004 Points saillants
Chapitre 1	La vérification interne dans les ministères et les organismes
Chapitre 2	La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent
Chapitre 3	Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18
Chapitre 4	La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques
Chapitre 5	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
Chapitre 6	Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires
Chapitre 7	Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 4

La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, Questions d'une importance particulière — 2004 et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/2-11F
ISBN 0-662-78159-7

Chapitre

4

La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Objet de la vérification 3

Observations et recommandations 4

Caractéristiques des programmes 4

Les services de prestations pharmaceutiques comportent plusieurs intervenants 4

Objectifs, mesures du rendement et rapports 6

La prise de décision n'est pas basée sur les données sur le rendement 7

Analyser les tendances concernant la consommation de médicaments 8

Les banques de données des demandes de remboursement offrent une information pertinente 8

De nombreux genres d'abus possibles ne sont pas décelés par les systèmes de traitement des demandes de remboursement 10

Les programmes ont beaucoup de données, mais peu d'information 15

Le contrôle des coûts et la gestion des programmes 21

Les critères d'approbation des prestations pharmaceutiques varient d'un programme à l'autre 22

Les stratégies de maîtrise des coûts sont sous-utilisées 24

La plupart des organisations disposent de contrôles adéquats pour les systèmes de traitement des demandes de remboursement 29

Il faut améliorer les contrôles des remboursements aux pharmacies 31

Pratiques exemplaires des organisations fédérales 37

Conclusion 38

À propos de la vérification 40

Annexe

Suivi des vérifications antérieures 43

La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques

Points saillants

4.1 Au cours de notre vérification des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques, nous avons constaté un manque de direction et de coordination dans le service associé à ces prestations. Les six organisations fédérales qui administrent les programmes approuvent essentiellement les mêmes médicaments et les fournissent par le truchement du même réseau de pharmacies au Canada. Cependant, comme elles n'ont pas coordonné leurs efforts, elles ont manqué des occasions de faire des économies et de limiter les coûts.

4.2 Étudier les profils de consommation de médicaments et prendre les mesures qui s'imposent peuvent prévenir l'usage à mauvais escient de médicaments et favoriser l'atteinte, par les bénéficiaires des prestations pharmaceutiques, des résultats pour la santé visés par les programmes de prestations pharmaceutiques. Le gouvernement fédéral possède des données à jour et très factuelles sur la consommation de médicaments de chacun de ses bénéficiaires. Ces données ne sont cependant pas analysées de manière systématique, ni communiquées aux professionnels de la santé. Or ces données constituent une source essentielle d'informations médicales utiles pour Santé Canada, Anciens Combattants Canada, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le ministère de la Défense nationale, qui sont tous chargés d'améliorer ou de préserver la santé de leurs bénéficiaires respectifs, de concert avec le secteur privé et les prestataires de services. Si ces informations ne sont pas mises en commun, les résultats pour la santé d'un grand nombre de bénéficiaires pourraient ne pas être optimaux.

4.3 Dans le cadre de la gestion de ces programmes, les organisations fédérales n'ont pas saisi les occasions connues de réaliser des économies en vue d'en assurer la viabilité à long terme. Il en résulte que le gouvernement paye peut-être chaque année des dizaines de millions de dollars en trop pour les médicaments remboursables.

Autres observations

4.4 Le gouvernement fédéral est le quatrième organisme payeur de prestations pharmaceutiques en importance au Canada, après l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique. Il consacre plus de 430 millions de dollars par an aux médicaments sur ordonnance dispensés à environ un million de Canadiens. Or les dépenses pharmaceutiques ont augmenté de 25 p. 100 au cours des deux dernières années.

4.5 La plupart des organisations fédérales n'ont établi ni objectifs ni mesures du rendement visant de façon précise leurs programmes de prestations pharmaceutiques, sauf pour ce qui est de l'aspect financier. Faute d'objectifs précis et d'information sur le rendement connexe, ces organisations ne sont pas en mesure d'évaluer si leurs activités atteignent les résultats escomptés, sous le signe de l'efficience.

4.6 La vérification de pharmacies a mis au jour d'importantes sommes payées en trop, qui sont dues à l'État. Ces sommes dues n'ont pas été comptabilisées dans les Comptes publics du Canada, conformément à la Politique sur la gestion des comptes débiteurs du Conseil du Trésor.

Réaction du gouvernement. Les organisations fédérales acceptent toutes nos recommandations et leurs réponses sont intégrées au présent chapitre. Le gouvernement a indiqué à notre bureau que des informations plus détaillées sur les mesures qui seront prises nous seront communiquées d'ici quelques mois.

Introduction

4.7 Les médicaments font partie intégrante de la vie de nombreux Canadiens. Ils permettent de prévenir et de guérir des maladies, contribuent au traitement de maladies chroniques et soulagent un grand nombre de maux et de douleurs. Au cours des 40 dernières années, les médicaments ont complètement révolutionné les soins de santé au pays, et ils continueront de jouer un rôle de premier plan au cours des années à venir.

4.8 La fabrication, la distribution et la vente de médicaments représentent plusieurs milliards de dollars au Canada. En 2003, les dépenses au titre des médicaments, estimées à 19,6 milliards de dollars, constituaient le deuxième poste en importance dans le budget total de la santé au Canada, après les dépenses hospitalières.

4.9 Les produits pharmaceutiques ne sont pas pris en charge par l'État aux termes de la *Loi canadienne sur la santé*, exception faite des médicaments dispensés dans les établissements de soins hospitaliers. Beaucoup de Canadiens doivent donc payer de leur poche les médicaments sur ordonnance. D'autres sont toutefois couverts par un régime d'assurance-médicaments privé ou d'entreprise, ou par des programmes fédéraux ou provinciaux.

4.10 Environ un million de Canadiens sont admissibles aux prestations pharmaceutiques fédérales. Les programmes offrant ces prestations sont parmi les postes de dépenses de santé qui connaissent la croissance la plus rapide au sein de l'administration fédérale. Entre 2000-2001 et 2002-2003, les dépenses au titre de ces programmes sont passées de 350 millions à 438 millions de dollars, ce qui représente une hausse de 25 p. 100 en deux ans à peine. Le gouvernement fédéral est désormais le quatrième organisme payeur de prestations pharmaceutiques en importance au Canada, derrière l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique.

4.11 Selon les estimations, les gouvernements provinciaux versent ensemble des prestations pharmaceutiques à plus de neuf millions de Canadiens. Nous avons effectué la présente vérification en collaboration avec les vérificateurs généraux des provinces qui, pour la plupart, comptent présenter les résultats de leur vérification à l'assemblée législative de leur province respective au cours des prochains mois.

Objet de la vérification

4.12 La présente vérification a porté sur les programmes de prestations pharmaceutiques de six organisations fédérales : Santé Canada (prestations offertes aux membres des Premières nations et aux Inuits), Anciens Combattants Canada (anciens combattants), le ministère de la Défense nationale (membres des Forces armées canadiennes), la Gendarmerie royale du Canada (membres), Citoyenneté et Immigration Canada (certaines classes d'immigrants) et Service correctionnel Canada (détenus des pénitenciers fédéraux et certains anciens détenus en liberté conditionnelle).

4.13 Notre vérification prévoyait le suivi de vérifications effectuées entre 1996 et 2000 à Santé Canada et à Anciens Combattants Canada, mais nos travaux ont essentiellement porté sur des activités plus récentes. Un résumé des conclusions de notre suivi se trouve en annexe. Des détails sur les objectifs, l'étendue et la méthode, ainsi que les critères de la présente vérification sont présentés à la fin du chapitre, sous la rubrique **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Caractéristiques des programmes

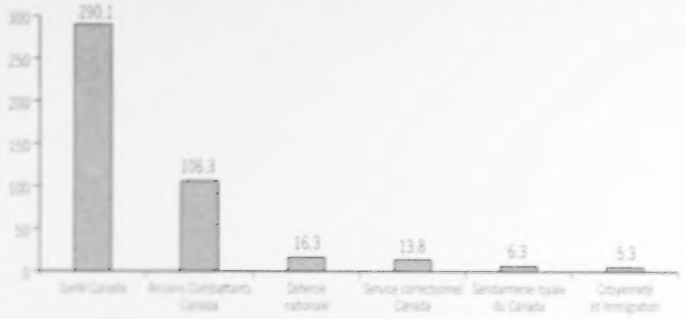
4.14 Il y a des différences importantes entre les six programmes fédéraux. Ainsi, Citoyenneté et Immigration Canada rembourse les médicaments pendant une courte période seulement, en moyenne un an et demi, et sa clientèle varie considérablement au cours d'une année. Santé Canada, quant à lui, rembourse les médicaments de ses bénéficiaires pendant toute leur vie. Les relations entre les organisations et leurs bénéficiaires varient aussi considérablement. Ainsi, Service correctionnel Canada offre des services médicaux de base aux détenus alors qu'Anciens Combattants Canada propose des soins de longue durée, ainsi que des soins et de l'aide à domicile. Le ministère de la Défense nationale et la GRC versent des prestations pharmaceutiques, en partie pour assurer leur efficacité opérationnelle. En 2002-2003, les coûts liés aux prestations pharmaceutiques variaient entre 5 millions de dollars à Citoyenneté et Immigration Canada et 290 millions de dollars à Santé Canada. La pièce 4.1 présente l'importance et le coût de chacun des programmes. Bien que les programmes de prestations pharmaceutiques des six organisations fédérales vérifiées soient aussi différents que leurs mandats, ils couvrent de nombreux médicaments identiques et présentent de nombreuses similitudes sur plusieurs plans (voir la pièce 4.2).

Les services de prestations pharmaceutiques comportent plusieurs intervenants

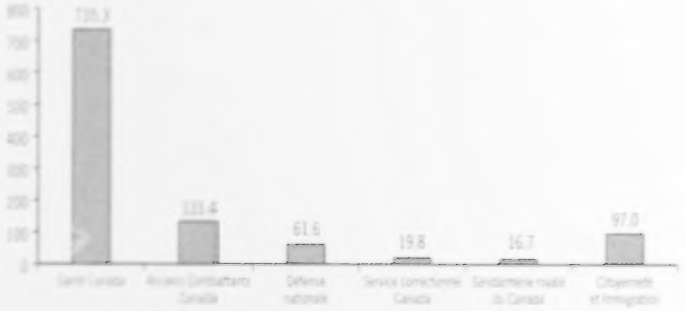
4.15 Les organisations fédérales ne sont pas seules pour fournir les services de prestations pharmaceutiques. Elles doivent collaborer avec d'autres intervenants de la santé, comme les médecins, les pharmaciens, les gouvernements provinciaux et les administrateurs des demandes de remboursement qui ont conclu un contrat avec le gouvernement. Les médecins assument une grande responsabilité pour ce qui est de la prestation des soins aux patients. Ils reçoivent habituellement des honoraires professionnels des gouvernements provinciaux pour toute évaluation médicale associée à la prescription d'un médicament. Ce sont généralement les pharmaciens qui fournissent les médicaments, mais ce sont les médecins et les pharmaciens qui, ensemble, doivent éviter les interactions dangereuses entre les différents médicaments prescrits (parfois par différents médecins). Le pharmacien joue également un rôle clé en conseillant les patients et en consignant l'information sur les différents médicaments prescrits, notamment celle fournie par le patient ou le médecin prescripteur. Les pharmaciens facturent le programme fédéral pertinent pour les ordonnances qu'ils

Pièce 4.1 Importance et coût des programmes de prestations pharmaceutiques en 2002-2003

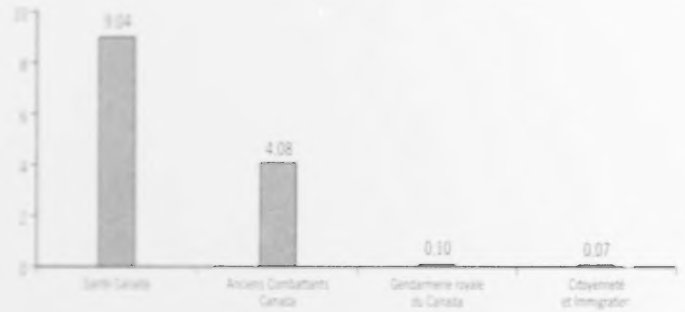
Dépenses (en millions de dollars) — Les dépenses totales s'élèvent à 438,1 millions de dollars



Bénéficiaires (en milliers) — Il y a 1 063,8 milliers de bénéficiaires en tout



Ordonnances (en millions) — Il y a 13,29 millions d'ordonnances au total



exécutent, ce qui comprend le coût des médicaments prescrits et leurs honoraires professionnels. Un administrateur de demandes de remboursement qui a conclu un contrat avec le gouvernement fédéral effectue habituellement le paiement et est remboursé pour les coûts et les frais de service liés à chaque transaction. Les patients peuvent aussi jouer un rôle pour assurer leur propre santé.

Pièce 4.2 Similitudes entre les six programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques

- La plupart des programmes visent à améliorer la santé des bénéficiaires.
- La plupart des bénéficiaires consultent leur médecin pour se faire prescrire des médicaments, puis vont les chercher dans des pharmacies.
- Les bénéficiaires des programmes ne paient généralement pas pour les médicaments; le gouvernement fédéral rembourse les pharmacies.
- Les coûts liés aux prestations pharmaceutiques ont augmenté considérablement au cours des dernières années.
- La plupart des programmes ont recours à des administrateurs externes pour administrer le paiement des prestations.
- La plupart des médicaments donnant droit aux prestations dans le cadre des différents programmes sont les mêmes.
- La plupart des programmes recueillent des renseignements détaillés sur les transactions de leurs bénéficiaires.

Objectifs, mesures du rendement et rapports

4.16 Les objectifs des programmes définissent l'objet ou les bienfaits des activités d'une organisation. Les mesures du rendement fournissent de l'information sur les progrès réalisés par rapport à chaque objectif des programmes et elles peuvent aider la direction et les autres décideurs à savoir quand il y a lieu de prendre des mesures correctrices. Le Bureau du vérificateur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor soulignent depuis longtemps l'importance d'établir des objectifs de programmes clairs et d'évaluer le rendement par rapport à l'atteinte de ces objectifs. En l'absence d'objectifs et de mesures du rendement, il est souvent difficile de déterminer quelles sont les stratégies les plus efficaces pour obtenir les résultats voulus. Par conséquent, les administrateurs des programmes pourraient financer des activités qui ne sont pas efficaces ou qui ne répondent pas nécessairement aux besoins des bénéficiaires.

4.17 Compte tenu de l'importance des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques et de leurs coûts, nous nous attendions à ce que chacun de ces programmes soit assorti d'objectifs et de mesures du rendement clairement énoncés. Nous nous attendions aussi à ce que les objectifs soient axés sur l'amélioration des résultats et tiennent compte des effets thérapeutiques positifs des médicaments et de la valeur qu'obtiennent les contribuables en contrepartie de leurs impôts. Enfin, nous nous attendions à ce que l'information sur le rendement soit communiquée au Parlement.

4.18 **Les programmes de prestations pharmaceutiques s'inscrivent dans des programmes plus vastes.** Dans tous les cas, nous avons constaté que les prestations pharmaceutiques sont versées dans le cadre de programmes de santé fédéraux plus vastes, qui ont chacun leurs propres objectifs généraux en matière de santé. Par conséquent, nous avons demandé à chacune des six organisations fédérales de nous fournir les objectifs des prestations pharmaceutiques et les mesures du rendement qui sont utilisées pour évaluer

leurs programmes de portée plus générale. Nous avons également examiné des documents internes qui, à notre avis, devaient inclure de telles mesures, ainsi que des rapports sur le rendement, lorsque cela était justifié.

4.19 Nous avons constaté que, dans la plupart des cas, les programmes de santé des organisations n'étaient pas assortis d'objectifs visant directement les prestations pharmaceutiques. Santé Canada, le ministère de la Défense nationale et Citoyenneté et Immigration Canada avaient des objectifs qui visaient spécifiquement l'aspect financier de leurs programmes de prestations pharmaceutiques. Même si la GRC, le ministère de la Défense nationale et Santé Canada ont fixé des objectifs relativement à leurs programmes plus vastes, pour lesquels la surveillance de la consommation de médicaments pourrait servir de mesure du rendement, seul le ministère de la Défense nationale a procédé à l'analyse des données à cette fin. Par exemple, le ministère de la Défense nationale dispose de mesures du rendement pour surveiller les objectifs liés à l'état de préparation opérationnelle. De fait, le Ministère recueille et analyse régulièrement des données relatives à la disponibilité de médicaments essentiels et à leur distribution au personnel dans un contexte opérationnel.

La prise de décision n'est pas basée sur les données sur le rendement

4.20 Il faut avoir des objectifs individuels ou collectifs et des mesures du rendement concernant le service des prestations pharmaceutiques pour que la direction soit en mesure d'évaluer si les activités à ce chapitre atteignent les objectifs prévus, sous le signe de l'efficacité. Ces objectifs et mesures sont également nécessaires pour évaluer dans quelle mesure l'offre de médicaments contribue aux objectifs des programmes de portée plus générale. Toutefois, la plupart des organisations ne disposent pas de l'information nécessaire pour prendre des décisions ou faire rapport sur les progrès réalisés, dans le cadre de leurs programmes de prestations pharmaceutiques, par rapport aux résultats prévus. Plus particulièrement, la direction d'une organisation devrait être en mesure de déterminer quels médicaments doivent rester sur la liste des médicaments remboursables et lesquels doivent être ajoutés à cette liste ou supprimés de celle-ci. Les décisions devraient se fonder sur l'information sur le rendement propre à chaque organisation, comme des données actuelles sur le rapport coût-efficacité. Cependant, exception faite du ministère de la Défense nationale, aucune organisation vérifiée n'analyse régulièrement ce genre d'information à cette fin.

4.21 **Recommandation.** Santé Canada, Anciens Combattants Canada, le ministère de la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et Service correctionnel Canada devraient, de façon individuelle ou collective, établir ou renforcer des objectifs et des mesures du rendement pour leurs programmes de prestations pharmaceutiques et faire rapport au Parlement, le cas échéant.

Réponse des organisations. Les organisations en conviennent. Les organisations fédérales établiront ou renforceront les objectifs et les mesures du rendement des programmes d'assurance-médicaments en tenant compte de leur public-cible et de leur mandat. Toutes les mesures appuieront les

engagements qu'ont pris les premiers ministres à l'égard de la Stratégie nationale sur les produits pharmaceutiques. Les organisations feront des comptes rendus réguliers des progrès.

Analyser les tendances concernant la consommation de médicaments

Les banques de données des demandes de remboursement offrent une information pertinente

4.22 Pour favoriser des services de santé de qualité, il est primordial d'analyser la consommation de médicaments. Étudier les profils concernant la prise de médicaments et prendre les mesures qui s'imposent peuvent prévenir l'usage à mauvais escient de médicaments et favoriser l'atteinte des résultats pour la santé visés par les programmes de prestations pharmaceutiques. Cinq organisations fédérales enregistrent toutes les transactions de leurs bénéficiaires, sur une base individuelle, dans des banques de données. Ces banques de données peuvent constituer une source unique d'information sur environ un million de Canadiens et quelque 13 millions de transactions individuelles liées aux médicaments par an. Elles contiennent notamment le nom et la quantité des médicaments prescrits, la date des ordonnances et les coûts connexes. Des experts du gouvernement, du milieu universitaire et du régime d'assurance-médicaments américain considèrent l'analyse de cette information comme un élément important dans la gestion des programmes d'assurance-médicaments. Ils sont d'avis que cette analyse peut avoir une incidence importante sur la qualité des soins de santé. Ces banques de données sont des sources importantes d'informations médicales pertinentes pour Santé Canada, Anciens Combattants Canada, la GRC et le ministère de la Défense nationale, qui sont tous chargés de préserver et d'améliorer la santé de leurs bénéficiaires respectifs, de concert avec les médecins et les pharmaciens.

- **Santé Canada**. Dans son rapport annuel de 2002-2003 sur le Programme des services de santé non assuré (SSNA), Santé Canada précise ce qui suit : « Le but du programme des SSNA est d'offrir aux Premières nations et aux Inuits des services de santé non assurés qui [...] contribuent à rendre l'état de santé général des Premières nations et des Inuits comparable à celui de la population canadienne dans son ensemble. »
- **Anciens Combattants Canada**. La politique relative à l'examen de l'emploi contre-indiqué de médicaments du Ministère précise ce qui suit : « L'examen de l'emploi des médicaments (EEM) vise à assurer la prestation de soins de santé adéquats aux membres par les médecins et les pharmaciens. À cette fin, il faut évaluer si les avantages reçus dans le cadre du programme permettent d'optimiser la santé des membres. Des analyses médicales et de la santé axées sur le mieux-être des membres sont effectuées. L'objectif est d'aviser les fournisseurs de soins de santé des situations où les avantages sont néfastes en leur donnant des détails précis sur les habitudes d'emploi des membres. »
- **GRC**. Dans son plan stratégique de 1998, la GRC s'engageait à assurer une surveillance médicale : « En raison de préoccupations au sujet de ces questions de sécurité et en raison de l'énorme responsabilité qui

pourrait résulter de la non-application du principe de diligence raisonnable en vue de prévenir des dommages à la vie ou à la propriété, la GRC a le devoir juridique et éthique de veiller à ce que ses membres soient aptes à s'acquitter sans danger de leurs fonctions de policiers. » [traduction]

- **Ministère de la Défense nationale**. Le Ministère a établi deux objectifs pertinents pour l'analyse de la consommation de médicaments : assurer le soin des patients par l'utilisation judicieuse des médicaments; administrer un programme d'assurance-médicaments fondé sur quatre principes — l'état de préparation opérationnelle, l'équité, l'égalité et les résultats pour la santé.

4.23 Compte tenu de cette orientation des politiques, nous nous attendions à ce que ces quatre organisations procèdent régulièrement à des analyses de la consommation de médicaments et communiquent toutes les informations pertinentes aux décideurs du domaine des soins de santé afin de les aider à optimiser les résultats pour la santé de leurs bénéficiaires respectifs.

4.24 Les programmes de Service correctionnel Canada et de Citoyenneté et Immigration Canada sont de portée limitée et n'offrent que des services de soins de santé de base. Nous ne nous attendions donc pas à ce qu'ils effectuent des analyses détaillées de leurs banques de données sur la consommation de médicaments.

4.25 Les données provenant des banques de données des demandes de remboursement peuvent servir à deux sortes d'analyses de la consommation de médicaments : des analyses parallèles et des analyses rétrospectives. Les analyses parallèles permettent de recenser des sources possibles de problèmes thérapeutiques lors de l'exécution des ordonnances. À cet égard, il est possible de programmer dans les systèmes des champs qui permettent d'avertir les pharmaciens s'il y a des raisons de croire que le fait d'exécuter une certaine ordonnance pourrait mettre la santé du patient en péril (comme c'est le cas lorsque deux médicaments ont des interactions négatives). Les analyses rétrospectives permettent d'examiner les habitudes concernant la consommation de médicaments, au cours d'une période donnée, de bénéficiaires et de groupes de bénéficiaires qui sont jugés à risque.

4.26 **Analyses parallèles.** Étant donné que, pour un grand nombre de bénéficiaires, les banques de données des demandes de remboursement représentent la seule source complète d'information sur la consommation de médicaments, elles sont très importantes pour les décideurs du domaine des soins de santé. L'accès à ces données est primordial pour certains groupes, notamment pour plus de 166 000 personnes âgées et plusieurs milliers de diabétiques qui bénéficient des prestations pharmaceutiques fédérales.

4.27 Lors de notre vérification de 1997, à savoir le chapitre 13, La santé des Premières nations, ainsi que lors de notre suivi en 2000, nous avions constaté que les bénéficiaires pouvaient obtenir, sur une base individuelle, un grand nombre de médicaments sur ordonnance. Nous avions recommandé en 1997 que le système informatisé de Santé Canada envoie aux pharmaciens des messages d'avertissement concernant la consommation éventuellement

inappropriée de médicaments afin de faciliter une intervention en temps opportun. Nous nous attendions en outre à ce que les organisations qui comptent parmi leurs bénéficiaires de nombreuses personnes âgées, comme Anciens Combattants Canada, analysent régulièrement leurs données sur la consommation de médicaments en vue de détecter les profils à cet égard qui sont réputés à risque au sein de ce groupe d'âge.

De nombreux genres d'abus possibles ne sont pas décelés par les systèmes de traitement des demandes de remboursement

4.28 Le système de Santé Canada diffuse des messages d'avertissement aux pharmaciens lorsque des médicaments sont prescrits en double ou lorsqu'il peut y avoir des interactions dangereuses entre médicaments. Ces informations sont automatiquement saisies et enregistrées dans la banque de données des demandes de remboursement du Ministère. Le pharmacien peut, cependant, décider de ne pas tenir compte de ces avertissements après avoir consulté un médecin, le patient lui-même ou d'autres sources, s'il est satisfait des explications reçues.

4.29 Lors de notre vérification du programme de prestations pharmaceutiques de Santé Canada en 2000, nous avions recommandé que celui-ci surveille plus étroitement les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments et entreprenne des analyses rigoureuses et continues pour évaluer l'efficacité de ces messages. Le Ministère a pris les mesures nécessaires et a fait rapport sur l'analyse des cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement, ainsi que sur les mesures prises à cet égard.

4.30 En 2002-2003, sur plus de neuf millions de demandes de remboursement à Santé Canada, environ 300 000 ont été rejetées par le système de traitement du Ministère. De ces demandes rejetées, 83 000 (28 p. 100) ont fait l'objet d'une dérogation et ont été remboursées en vertu du programme. Environ 70 p. 100 de ces demandes ayant fait l'objet d'une dérogation concernaient des médicaments prescrits en double pour lesquels la même pharmacie demandait un remboursement; 43 p. 100 de ces prescriptions avaient été exécutées parce que le pharmacien avait été satisfait des explications préalables données par le patient. Santé Canada utilise désormais ce système de traitement pour l'aider à sélectionner les pharmacies qui feront l'objet d'une vérification.

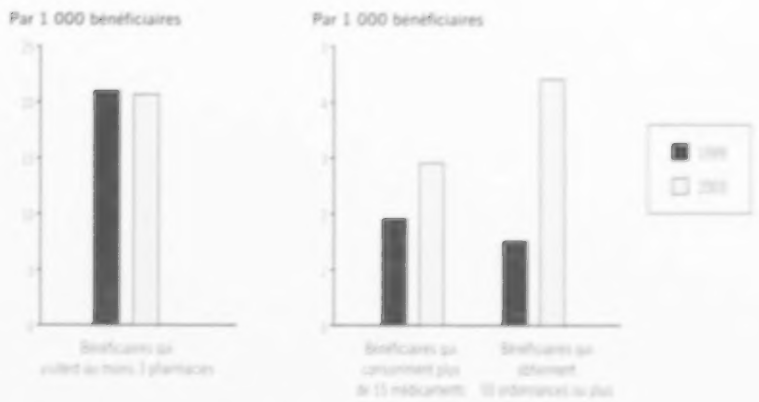
4.31 Anciens Combattants Canada a mis en place en 1997-1998 un système de traitement des demandes de remboursement qui décèle également la prescription de médicaments en double et les interactions entre médicaments au moment de l'exécution d'une ordonnance. Contrairement au système de Santé Canada, toutefois, le système recense aussi les cas où des ordonnances multiples pour des narcotiques sont exécutées pour un même patient. Cependant, le système diffuse un avertissement seulement pour les médicaments dont l'ordonnance a été exécutée par une autre pharmacie. Il ne diffuse pas d'avertissement pour les demandes de remboursement venant d'une même pharmacie. L'exécution de telles ordonnances est laissée à la

discrétion du pharmacien. Par conséquent, le Ministère ne recueille pas de données sur les cas où un pharmacien a ignoré un avertissement concernant la prescription en double d'un médicament lorsque la demande de remboursement vient d'une même pharmacie. Il ne compile pas non plus de données sur les avertissements diffusés, n'évalue pas le nombre de messages d'avertissement ni celui d'avertissements dont le pharmacien n'a pas tenu compte. Il n'évalue pas non plus les raisons pour lesquelles le pharmacien a agi ainsi.

4.32 Citoyenneté et Immigration Canada n'a pas encore de système d'avertissement automatisé. Le Ministère ne recueille pas de données sur les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des avertissements, étant donné que son système informatisé est encore en cours d'élaboration. Service correctionnel Canada et le ministère de la Défense nationale n'ont pas de système de données sur les avertissements et les avertissements ignorés pour les opérations internes, compte tenu du fait que leurs opérations sont très contrôlées.

4.33 **Les bénéficiaires de Santé Canada et d'Anciens Combattants Canada obtiennent un grand nombre de médicaments sur ordonnance.** Dans notre rapport de vérification de 1997, chapitre 13, Santé Canada — La santé des Premières nations, et lors de notre suivi en 2000, nous avions recensé des cas d'abus possibles par des bénéficiaires dus à une surprescription de médicaments. Nous avons refait cette analyse au cours de la présente vérification. Comme le montre la pièce 4.3, nous avons constaté que le nombre de bénéficiaires qui consomment au moins 50 médicaments a considérablement augmenté par rapport aux données de notre vérification de 2000 (données corrigées pour tenir compte de la croissance démographique). Santé Canada n'a pas pu expliquer pourquoi ce nombre avait presque triplé en quatre ans.

Pièce 4.3 Santé Canada – Principaux indicateurs liés à la surconsommation de médicaments*

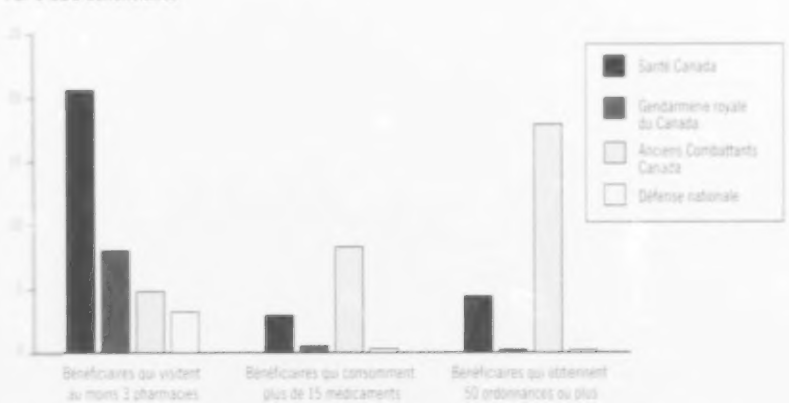


*En fonction des données pour la période de juillet à septembre 1999 et 2003

4.34 Dans son rapport de 2001, qui faisait suite à notre vérification de 2000, le Comité des comptes publics avait recommandé que Santé Canada améliore immédiatement son système afin de fournir aux pharmaciens les noms, la posologie et les dates des médicaments prescrits en ce qui concerne au moins les trois dernières ordonnances du bénéficiaire, ainsi que des renseignements pertinents sur le médecin consulté. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, comme nous l'expliquons en annexe.

4.35 Nous avons analysé les données de quatre des six organisations fédérales examinées dans le cadre de la vérification, pour la période allant de juillet à septembre 2003 (voir la pièce 4.4). Celles-ci ont révélé qu'un nombre considérable de bénéficiaires d'Anciens Combattants Canada et de Santé Canada avaient pris plus de 15 médicaments différents au cours de cette période de 90 jours, et qu'un nombre important d'entre eux avaient obtenu au moins 50 ordonnances au cours de cette période. Nous avons constaté que dans les deux ministères, les systèmes de traitement des demandes de remboursement n'envoyaient pas de message d'avertissement pour identifier les bénéficiaires qui obtenaient un grand nombre de médicaments.

Pièce 4.4 Comparaison entre les organisations — Principaux indicateurs liés à la surconsommation de médicaments sur ordonnance*



*Selon les données pour la période de juillet à septembre 2003.

Narcotiques — Classe de médicaments qui comprend habituellement des dérivés opiacés et des substances illégales comme la cocaïne et la marijuana. Aux fins de la présente vérification, le terme « narcotique » vise seulement les dérivés opiacés comme la morphine, la codéine et l'oxycodone, qui agissent comme des analgésiques. Une surdose de ces médicaments peut provoquer un état d'inconscience, un coma, voire la mort. À la longue, ils peuvent créer une dépendance physique et induire une pharmacodépendance chez certaines personnes.

4.36 **Bénéficiaires obtenant plusieurs narcotiques.** Les narcotiques peuvent facilement être utilisés à mauvais escient. C'est pourquoi nous nous attendions à ce que les systèmes de traitement des demandes de remboursement des organisations soient davantage susceptibles de déceler les éventuels usages à mauvais escient et diffusent en temps réel des messages d'avertissement aux pharmaciens lorsqu'ils constatent des profils inhabituels de prescriptions de narcotiques indiquant la nécessité de mener une enquête plus approfondie.

4.37 Afin de déterminer si les systèmes découragent l'abus de narcotiques, nous avons recensé les bénéficiaires qui obtenaient plusieurs narcotiques grâce à des ordonnances de plusieurs médecins et exécutées dans plusieurs pharmacies. Selon les experts dans ce domaine, les bénéficiaires qui obtiennent au moins deux narcotiques différents en consultant deux ou trois médecins et en allant dans deux ou trois pharmacies devraient être considérés à risque; les bénéficiaires qui consultent au moins 11 médecins et vont dans au moins 11 pharmacies au cours d'une seule année devraient être considérés comme présentant des risques élevés de consommation problématique de narcotiques, notamment des usages à mauvais escient et des pharmacodépendances.

4.38 Nous avons constaté qu'en 2002-2003, plus de 900 bénéficiaires des quatre programmes analysés prenaient au moins deux narcotiques différents en même temps et qu'ils s'étaient procurés ces médicaments en obtenant des ordonnances auprès d'au moins deux médecins et en faisant exécuter ces ordonnances dans au moins deux pharmacies. Santé Canada avait 128 bénéficiaires présentant des risques modérés et 94 bénéficiaires présentant des risques élevés, qui se procuraient en même temps plusieurs narcotiques en combinant des visites auprès d'au moins 7 pharmacies ou d'au moins 7 médecins (voir la pièce 4.5). Certains des ces bénéficiaires étaient des malades incurables qui recevaient des soins palliatifs, mais bon nombre des habitudes recensées en matière de consommation de médicaments semblaient fortement indiquer une consommation problématique de médicaments, comme des usages à mauvais escient, des pharmacodépendances ou éventuellement un détournement à des fins

Pièce 4.5 Les risques chez les bénéficiaires qui consomment des narcotiques (à l'exception de la méthadone), 2002-2003

Organisme	Nombre de bénéficiaires pour chaque niveau de risque			
	Minime	Faible	Modéré	Élevé
Santé Canada	45	135	128	94
Anciens Combattants Canada	446	39	6	1
Gendarmerie royale du Canada	57	8	0	0
Défense nationale*	12	1	0	0

*2003-2004

Risques pour les bénéficiaires qui obtiennent au moins deux narcotiques

Minime – Consultation de deux ou trois médecins, médicaments obtenus dans deux ou trois pharmacies
Faible – Consultation de quatre à six médecins, médicaments obtenus dans quatre à six pharmacies
Modéré – Consultation de sept à dix médecins, médicaments obtenus dans sept à dix pharmacies
Élevé – Consultation de plus de dix médecins, médicaments obtenus dans plus de dix pharmacies

commerciales. Par exemple, nous avons recensé un certain nombre de bénéficiaires de Santé Canada qui avaient obtenu des quantités importantes d'au moins 4 narcotiques en utilisant jusqu'à 46 combinaisons de médecins et de pharmacies; un bénéficiaire réussissait à obtenir régulièrement d'importantes quantités de 7 narcotiques différents auprès de 29 médecins et de 21 pharmacies au cours d'une seule année (il obtenait en un mois 974 comprimés, contenant chacun 30 mg de codéine, pour 3 de ces narcotiques). Nous avons également analysé la consommation de benzodiazépines et obtenu des résultats similaires. Nous avons constaté que le système de traitement des demandes de remboursement d'Anciens Combattants Canada diffuse des messages d'avertissement en temps réel aux pharmaciens pour les avertir de l'usage de plusieurs narcotiques et de celui de plusieurs benzodiazépines. Le système de Santé Canada, quant à lui, ne diffuse de messages d'avertissement dans aucun de ces deux cas.

Benzodiazépines — Des tranquillisants et des anti-dépresseurs dits « mineurs », qui soulagent l'anxiété et provoquent le sommeil. Chez certaines personnes, ils peuvent à la longue créer une pharmacodépendance. Parmi les effets indésirables, mentionnons la confusion, la somnolence, les hallucinations, la dépression et un manque de coordination.

4.39 Nous avons également examiné la consommation simultanée de méthadone et d'autres narcotiques par les bénéficiaires de Santé Canada afin d'approfondir notre test du mécanisme d'avertissement incorporé au système de traitement des demandes de remboursement du Ministère. De l'avis de spécialistes du Centre de toxicomanie et de santé mentale, il est possible d'utiliser la méthadone (de manière non exclusive, cependant) sous supervision médicale adéquate, dans le traitement de la toxicomanie aux opiacés, comme l'héroïne, la morphine et l'hydromorphine. Toutefois, il est normalement recommandé, dans ces cas-là, d'éviter la consommation simultanée de méthadone et d'autre opiacés. De plus, le traitement à la méthadone doit être très bien encadré et il exige la supervision attentive et la surveillance étroite des médecins comme des pharmaciens de façon à soigner en toute sécurité un groupe de patients complexe, en réduisant au minimum les risques pour les patients et le public.

Méthadone — Dérivé synthétique de la morphine à effets prolongés, qui est utilisé comme analgésique et/ou comme produit de substitution dans le traitement de toxicomanies aux opiacés. Dans certains cas, la méthadone peut être efficace pour traiter à la fois la douleur et la toxicomanie.

4.40 Les spécialistes soulignent également que la méthadone est un médicament inhabituel pour ce qui est de la réglementation qui régit son usage. Elle est unique parce qu'elle est non seulement particulièrement efficace dans le traitement de la toxicomanie aux opiacés, mais est aussi un analgésique très puissant. Dans beaucoup de pays, dont le Canada, l'usage de la méthadone dans le traitement de la toxicomanie aux opiacés est sévèrement réglementé et il faut obtenir un permis fédéral spécial (une exemption), qui n'est habituellement octroyé qu'à des médecins qui ont suivi une formation très poussée. Cependant, lorsque la méthadone est prescrite pour lutter contre la douleur, le permis ne requiert pas de formation supplémentaire officielle. En outre, à l'heure actuelle, il n'y a pas de lignes directrices précises pour indiquer aux médecins prescripteurs comment utiliser la méthadone, de manière sécuritaire, comme analgésique. Il en résulte que des patients qui auraient besoin d'un traitement à la méthadone très structuré et d'un accompagnement pour traiter leur toxicomanie aux opiacés se font traiter dans le cadre de programmes de lutte contre la douleur moins structurés. Lorsque la méthadone sert à traiter deux pathologies différentes, qui surviennent parfois en même temps, dans le cadre de deux

« Lorsque des bénéficiaires obtiennent des ordonnances de divers médecins pour plusieurs substances contrôlées, il est moins probable que chaque médecin soit au courant des substances contrôlées qui ont été prescrites par des collègues, et cette probabilité diminue à mesure que le nombre de médecins consultés augmente. »
(traduction)

Dr Douglas Gourlay, MSc, FRCPC, FASAM
Centre de toxicomanie et de santé mentale
Wasser Pain Management Centre,
Mount Sinai Hospital

réglementations totalement différentes, il est primordial de surveiller attentivement son usage étant donné que les risques d'usage à mauvais escient sont importants.

4.41 Nous nous attendions donc à ce que le système utilisé par Santé Canada détecte l'exécution d'ordonnances de narcotiques à des bénéficiaires qui suivent en même temps un traitement de désintoxication à la méthadone, surtout lorsque les ordonnances sont émises par plusieurs médecins et exécutées par des pharmaciens différents, et que ce système avertisse les pharmaciens.

4.42 En 2002-2003, Santé Canada avait 1 253 bénéficiaires qui suivaient un traitement à la méthadone, dont 967 pendant au moins 60 jours consécutifs. De ce nombre, 299 ont obtenu simultanément des ordonnances pour un ou plusieurs narcotiques. Nous avons constaté que plus de 70 p. 100 de ces 299 bénéficiaires se faisaient prescrire les narcotiques et la méthadone par des médecins différents et que 52 p. 100 d'entre eux s'adressaient à un pharmacien différent pour chaque médicament. Les bénéficiaires qui obtiennent des ordonnances pour des narcotiques auprès d'un médecin autre que celui qui leur a prescrit la méthadone, et surtout à son insu, peuvent être considérés comme présentant un risque élevé d'usage à mauvais escient de médicaments et, à terme, d'échec pour ce qui est du programme de traitement à la méthadone. Le système de traitement des demandes de remboursement de Santé Canada ne diffuse pas aux pharmaciens de messages d'avertissement lorsqu'ils exécutent une ordonnance de narcotique pour des bénéficiaires qui reçoivent aussi de la méthadone. Un système d'avertissement efficace permettrait d'identifier rapidement ces bénéficiaires et de prendre des mesures appropriées, ce qui pourrait accroître les chances de réussir le traitement.

Les programmes ont beaucoup de données, mais peu d'information

4.43 **Analyses rétrospectives.** Les banques de données sur les demandes de remboursement sont des mines d'informations, qui peuvent apporter un éclairage précieux sur les habitudes des bénéficiaires en matière de santé, le succès des efforts déployés dans le cadre de certains programmes et, dans une certaine mesure, la pertinence des prestations pharmaceutiques pour les bénéficiaires. À tout le moins, nous nous attendions à ce que les organisations qui ont des programmes importants procèdent régulièrement à des analyses systématiques de ces banques de données, tant pour évaluer l'efficacité générale de leurs programmes que pour améliorer les résultats pour la santé de leurs bénéficiaires.

4.44 Nous avons constaté que ces importantes organisations ne se servent pas des informations détaillées contenues dans leurs banques de données pour repérer de manière uniforme et systématique les habitudes de consommation inadéquate de médicaments. L'examen rétrospectif de l'utilisation des médicaments effectué par Anciens Combattants Canada n'est certes pas exhaustif, mais il cible la consommation de méthadone, la consommation mensuelle de codéine, les 20 plus grands consommateurs de médicaments en vente libre et les 20 plus grands consommateurs de médicaments sur

ordonnance. Lorsqu'un cas très grave d'usage contre-indiqué est décelé, le Ministère a pour politique d'envoyer une lettre aux médecins et aux pharmaciens et de mobiliser une équipe de soins de santé de district. L'équipe est composée d'un médecin, d'une infirmière, de conseillers et de tout autre spécialiste ou de toute autre ressource externe nécessaire pour aider le bénéficiaire, y compris des services de désintoxication et des centres antidouleur. Le manuel du Ministère sur l'utilisation des médicaments précise qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir le consentement signé du bénéficiaire avant d'avertir les professionnels de la santé, car ce processus est considéré comme un service offert dans le meilleur intérêt des membres et dans le but de protéger leur santé. Le manuel précise également qu'Anciens Combattants Canada doit examiner les données antérieures, notamment celles sur les interactions entre médicaments, mais le Ministère ne procède pas systématiquement à des analyses exhaustives de cette nature en vue de déceler les habitudes de consommation inadéquate de médicaments. Il ne communique pas non plus cette information aux professionnels de la santé.

4.45 D'autres organisations effectuent une analyse limitée de la consommation de médicaments. En 2004, le ministère de la Défense nationale a introduit un système visant à recueillir des données sur toutes les activités liées aux transactions de produits pharmaceutiques, à l'intérieur comme à l'extérieur de ses bases. Auparavant, il ne faisait qu'examiner les effets indésirables de médicaments signalés dans la documentation scientifique et dans les rapports de cas sur des réactions négatives individuelles. Ces examens ont mené à un certain nombre d'études approfondies visant à évaluer des problèmes liés à l'usage de médicaments précis, qui ont souvent permis, par la suite, de modifier les politiques sur la consommation de médicaments. La GRC effectue des examens d'utilisation des médicaments pour un petit groupe de médicaments susceptibles de nuire à l'état de préparation opérationnelle, notamment les médicaments psychotropes, les médicaments utilisés pour le traitement des maladies cardiaques, les anticonvulsants et l'insuline.

4.46 Dans nos rapports de vérification de 1997 et de 2000, nous recommandions à Santé Canada de recenser les habitudes de consommation inadéquate de médicaments sur ordonnance et d'effectuer un suivi auprès des médecins, des pharmaciens et des organisations professionnelles. Dans notre rapport de vérification de 2000, nous faisions remarquer que Santé Canada avait entamé une analyse de la consommation de médicaments et que les chiffres du Ministère faisaient état d'une diminution du nombre de cas où des personnes se procuraient de très grandes quantités de médicaments agissant sur le système nerveux central. Cette intervention a été arrêtée en 1999. Dans sa réponse à notre vérification de 2000, Santé Canada a indiqué qu'une fois le consentement obtenu, l'examen de l'utilisation des médicaments serait rétabli de façon intégrale. Le Ministère a pris des engagements similaires auprès du Comité des comptes publics en 2001.

4.47 Santé Canada nous a indiqué, à la fin de notre vérification, qu'il avait obtenu le consentement de plus de 174 000 bénéficiaires, soit environ le quart de tous ses bénéficiaires admissibles. Toutefois, il n'avait pas encore

réintroduit l'examen de l'utilisation des médicaments pour ces personnes. En outre, Santé Canada aurait pu procéder à des analyses rétrospectives de l'utilisation des médicaments pour les bénéficiaires qui n'avaient pas donné leur consentement en remplaçant leur nom par un code, ce qui aurait eu pour effet de rendre les données anonymes. Cela lui aurait au moins permis d'accroître les moyens à sa disposition pour mettre en œuvre des mesures basées sur des éléments probants afin de promouvoir la santé, ainsi que des programmes de sensibilisation. Le Ministère n'a pas effectué de telles analyses. En décembre 2003, il a créé le comité consultatif d'évaluation de l'utilisation des médicaments, dont le mandat a été finalisé en juin 2004, et l'a chargé d'élaborer et de recommander un programme exhaustif visant à promouvoir une consommation de médicaments sûre, efficace et efficiente.

« Une analyse de l'utilisation des inhibiteurs plaquettaires chez les diabétiques de plus de 55 ans, surtout chez les personnes qui utilisent des nitrates, révèle qu'il y a une utilisation sous-optimale d'un traitement susceptible de prévenir les maladies cardiovasculaires chez les personnes à risque élevé. »
(traduction)

Mitchell Levine, MD, MSc, FRCPC
Directeur, Centre d'évaluation des médicaments
Professeur, Département d'épidémiologie clinique et de biostatistique
Département de médecine, Université McMaster

4.48 Dans le but d'évaluer les avantages que les professionnels de la santé pourraient retirer des examens rétrospectifs d'utilisation des médicaments, nous avons effectué une série d'analyses rétrospectives des banques de données des organisations, en préservant l'anonymat des bénéficiaires, dans des domaines où les normes en matière de soins sont bien connues.

4.49 Les diabétiques, par exemple, courent de deux à quatre fois plus de risques d'avoir un accident cardiovasculaire mortel, comme une crise cardiaque, que le reste de la population. Les experts médicaux sont d'avis qu'il serait très avantageux pour les diabétiques, surtout ceux qui ont plus de 30 ans, de prendre des inhibiteurs plaquettaires comme l'acide acétylsalicylique (AAS) pour réduire les risques cardiaques. La documentation médicale et les experts indiquent également que les diabétiques de plus de 55 ans chez qui on a diagnostiqué des problèmes cardiaques courent un risque encore plus élevé de faire une crise cardiaque; ils ont donc encore davantage besoin de prendre des inhibiteurs plaquettaires.

4.50 Notre analyse de la banque de données de Santé Canada de 2002-2003 a permis de recenser 14 519 bénéficiaires inuits ou autochtones de 55 ans et plus, qui recevaient une traitement pour le diabète. Plus de 7 000 d'entre eux ne prenaient pas d'inhibiteurs plaquettaires. Environ 2 500 de ces diabétiques prenaient également des médicaments (nitrates) qui leur avaient été prescrits contre les maladies du cœur. Or, plus de 600 d'entre eux ne prenaient pas d'inhibiteurs plaquettaires. Si ces informations avaient été décelées, puis transmises aux professionnels de la santé, ces derniers auraient pu modifier le traitement médical de certains bénéficiaires au sein de ce groupe à risque. Depuis, Santé Canada a mené à bien un examen des priorités en vue d'une analyse de la consommation de médicaments. Il planifie de discuter à l'automne 2004, avec les professionnels de la santé et les pharmaciens, de la valeur clinique qu'offre aux diabétiques le fait de suivre une thérapie basée sur les inhibiteurs plaquettaires comme l'AAS. Ce genre d'analyse ne requiert pas le consentement du client.

4.51 **Il faut accorder une attention particulière aux personnes âgées.** La pharmacovigilance est primordiale chez les personnes âgées si l'on désire optimiser les résultats pour leur santé. En 2002-2003, plus 166 000 personnes âgées ont bénéficié des programmes de prestations pharmaceutiques

d'Anciens Combattants Canada ou de Santé Canada. Bon nombre d'entre elles doivent prendre un grand nombre de médicaments pour maintenir leur état de santé et leur qualité de vie. Toutefois, chez les personnes âgées, la multiplication des ordonnances augmente les risques d'interactions dangereuses entre médicaments et les risques d'effets indésirables. Par ailleurs, certains médicaments posent un risque pour la santé, car ils sont contre-indiqués pour les personnes âgées.

4.52 En 2003, l'American Medical Association (Association médicale américaine) a validé de nouveau une liste de médicaments considérés à risque pour les personnes âgées. À l'aide des critères de Beers, elle a accordé aux médicaments une cote de risque faible ou de risque élevé pour les patients de 65 ans et plus. Nous nous attendions à ce que les organisations dont les bénéficiaires comportent un nombre important de personnes âgées surveillent le taux de prévalence de ces médicaments prescrits à leurs bénéficiaires du troisième âge.

4.53 Nous avons limité notre analyse à la prévalence de la consommation, au sein de ce groupe d'âge, de médicaments présentant un risque élevé, pour les programmes d'Anciens Combattants Canada et de Santé Canada. En 2002-2003, les deux ministères comptaient ensemble 19 700 bénéficiaires du troisième âge à qui l'on avait prescrit au moins un de ces médicaments. De plus, nous avons constaté que 8 945 personnes âgées avaient reçu des ordonnances pour au moins deux médicaments à risque élevé en même temps. Comme le montre la pièce 4.6, 109 personnes âgées prenaient au moins deux médicaments à risque élevé en même temps, qui avaient été prescrits par au moins quatre médecins et dont l'ordonnance respective avait été exécutée dans au moins quatre pharmacies différentes. De ces 109 personnes âgées, 44 prenaient au moins 4 médicaments à risque élevé.

Pièce 4.6 Les personnes âgées qui consomment au moins deux médicaments à risque élevé*

Nombre de médecins	Nombre de pharmacies				Total
	1	2	3	4 ou plus	
1	4 675	338	17	4	5 034
2	1 847	735	84	7	2 673
3	361	252	77	11	701
4 ou plus	180	147	101	109	537
Total	**7 063**	**1 472**	**279**	**131**	**8 945**

*Les médicaments sont classés à risque élevé en fonction des Critères de Beers.

4.54 Pour atténuer le risque que présente un médicament pour un patient, les médecins doivent connaître le profil complet de ce patient en matière d'habitudes de consommation de médicaments, surtout s'il prend plusieurs médicaments à risque élevé. Comme cela n'est pas toujours possible, la

consommation de plusieurs médicaments à risque élevé qui sont prescrits par divers médecins et délivrés dans un grand nombre de pharmacies — dont les banques de données ne sont peut-être pas interconnectées — peut avoir des répercussions graves sur la santé des personnes âgées. Aucun des deux systèmes des ministères touchés ne diffuse de messages d'avertissement visant ces médicaments.

4.55 Nous avons également examiné, pour 2002-2003, le nombre de médicaments différents qui avaient été prescrits simultanément à des personnes âgées bénéficiaires des programmes d'Anciens Combattants Canada et de Santé Canada. La documentation médicale indique que chez les patients de plus de 65 ans, les risques de subir des effets indésirables graves augmentent avec le nombre de médicaments pris simultanément. Selon certains experts, lorsqu'un patient consomme plus de 7 médicaments en même temps, le risque de subir des effets indésirables graves atteints presque 100 p. 100. Malgré cela, un grand nombre de personnes âgées doivent prendre plusieurs médicaments en même temps, car les bienfaits de ces médicaments sont supérieurs aux risques. Toutefois, les experts recommandent que ces patients soient régulièrement évalués par des médecins dans le but de déceler des interactions dangereuses entre médicaments et des effets secondaires indésirables. L'accès aux informations contenues dans les banques de données des programmes devient donc un élément essentiel.

« La prescription courante de médicaments inappropriés devrait nous rappeler de surveiller attentivement la consommation de médicaments [des personnes âgées]. Les banques de données sur les prestations pharmaceutiques peuvent être, à cet égard, des outils utiles. » [traduction]

Archives of Internal Medicine, 2004, vol. 164, p. 1621-1625

4.56 En 2002-2003, près de 4 000 personnes âgées bénéficiaires des programmes d'Anciens Combattants et de Santé Canada prenaient simultanément au moins 10 médicaments délivrés sur ordonnance, pendant des périodes de 3 à 12 mois (1 975 personnes âgées de plus de 80 ans prenaient au moins 10 médicaments). Nous avons choisi un échantillon représentatif de 332 personnes au sein de ce groupe et avons fait évaluer leur profil de consommation en utilisant un modèle informatisé recherchant les interactions entre médicaments potentiellement dangereuses. Cette évaluation a permis de recenser 1 278 problèmes éventuels, de gravités diverses. Selon l'évaluation, 60 p. 100 des bénéficiaires avaient un profil de consommation qui devrait normalement être évité, mais qui pouvait être nécessaire compte tenu de leur état médical, et 28 p. 100 des bénéficiaires avaient un profil de consommation qui devait être modifié afin d'éviter des problèmes éventuels.

« Les patients qui prennent plusieurs médicaments en même temps risquent davantage de subir des effets indésirables et des interactions entre les médicaments. » [traduction]

Mitchell Levine, MD, MSc, FRCPC
Département de médecine, Université McMaster

4.57 Les résultats de cette évaluation ont ensuite été examinés par des experts médicaux indépendants. Bon nombre des interactions entre ces médicaments ont été jugées mineures ou difficiles à évaluer en raison d'un manque d'information médicale, mais certaines ont été jugées suffisamment graves pour justifier un examen médical. Dans beaucoup de provinces, les médecins ou les pharmaciens n'ont pas toujours accès à des informations complètes sur la consommation de médicaments. Les banques de données des pharmacies ne sont pas toujours interconnectées et, par conséquent, il n'est pas toujours possible d'avoir le profil complet de consommation de médicaments d'une personne qui a besoin d'une nouvelle ordonnance. Pour de nombreux bénéficiaires, les banques de données des demandes de

remboursement des programmes fédéraux sont donc les seules sources complètes de données sur la consommation de médicaments. Toutefois, les professionnels de la santé y ont rarement accès.

4.58 **Recommandation.** Anciens Combattants Canada, Santé Canada, le ministère de la Défense nationale et la GRC devraient à tout le moins améliorer leurs systèmes de traitement des demandes de remboursement, au besoin, afin de veiller à ce que chaque système puisse :

- surveiller les avertissements concernant la consommation de médicaments dont les pharmaciens ne tiennent pas compte;
- diffuser un message d'avertissement lorsqu'un bénéficiaire a accès à un grand nombre de médicaments sur ordonnance;
- diffuser des messages d'avertissement pour tout éventuel usage à mauvais escient de narcotiques et de benzodiazépines.

Réponse des organisations. Santé Canada, Anciens Combattants Canada, le ministère de la Défense nationale et la GRC approuvent cette recommandation. On a entrepris la mise en œuvre de ces changements, le cas échéant. Il se peut que la mise en œuvre soit limitée par les logiciels des points de vente de tierces parties, ainsi que par des questions de sécurité et de protection des renseignements personnels. À plus long terme, l'élaboration accélérée des dossiers électroniques de santé et des pratiques de prescription électronique, conformément aux engagements des premiers ministres à l'égard de la Stratégie nationale sur les produits pharmaceutiques, offrira des outils additionnels pour répondre aux préoccupations particulières du Bureau du vérificateur général.

4.59 **Recommandation.** Anciens Combattants Canada, Santé Canada, le ministère de la Défense nationale et la GRC devraient commencer à analyser systématiquement leurs banques de données sur les demandes de remboursement relatives aux médicaments sur ordonnance, afin de déceler les profils en matière de consommation de médicaments présentant un risque élevé, notamment ceux comportant la prise de narcotiques ou de benzodiazépines. Ces analyses s'avèrent particulièrement importantes pour les groupes à risque comme les personnes âgées. Ces organisations devraient utiliser ces analyses pour :

- communiquer des renseignements sur la consommation de médicaments, au besoin, aux professionnels de la santé;
- fournir aux pharmaciens et aux médecins de l'information rétrospective, propre à chaque bénéficiaire, sur la consommation de médicaments afin de les aider à obtenir les meilleurs résultats possibles pour la santé, tout en assurant comme il se doit la protection de la vie privée des bénéficiaires.

Réponse des organisations. Les organisations en conviennent. La plupart des organisations fédérales ont participé, à différents degrés, à l'examen de l'utilisation des médicaments avant la rédaction du présent rapport et ont utilisé cet examen avec succès pour cerner les domaines qui pourraient poser problème. Les organisations mèneront des analyses plus systématiques et

coordonneront leurs efforts afin de dégager les profils d'utilisation de médicaments à haut risque et de transmettre l'information aux professionnels de la santé, le cas échéant. La protection des renseignements personnels et la sécurité sont des questions d'importance, qui devront être abordées. Une fois mis en place, les dossiers électroniques de santé et les pratiques de prescription électronique offriront, conformément aux engagements des premiers ministres à l'égard de la Stratégie nationale sur les produits pharmaceutiques, d'autres outils permettant de cerner les profils d'utilisation de médicaments à haut risque et de transmettre l'information aux professionnels de la santé.

Le contrôle des coûts et la gestion des programmes

4.60 Divers facteurs influent sur le coût des services associés aux prestations pharmaceutiques. Il est clair que certains ne peuvent être contrôlés par les organisations, comme l'accroissement de la population admissible, son vieillissement et la mise sur le marché de nouveaux médicaments plus coûteux. Les organisations peuvent cependant agir sur certains facteurs qui ont une incidence importante sur les coûts, et il importe que ces facteurs soient gérés. Nous avons examiné de quelle manière les organisations géraient plusieurs facteurs essentiels, notamment les suivants :

- **Les médicaments qui sont couverts par les organisations fédérales.** Choisir les médicaments qui seront inscrits sur la liste de chaque organisation et les modalités de couverture sont des facteurs déterminants des coûts des programmes. Chaque liste représente le fondement de tous les remboursements faits par une organisation au titre des médicaments.
- **Le recours à des stratégies de contrôle des coûts.** Certains médicaments offrant les mêmes avantages thérapeutiques sont vendus à des prix très différents. Les programmes fédéraux ont un certain nombre d'options à leur disposition pour limiter les prix des médicaments et ainsi réduire les coûts au minimum sans nuire à la qualité des soins offerts aux bénéficiaires.
- **Des contrôles adéquats en ce qui a trait aux systèmes des fournisseurs.** Cinq des six organisations fédérales assurent le service des prestations au moyen de systèmes de traitement des demandes de remboursement qui sont exploités par des fournisseurs. Il est primordial de veiller à ce que les fournisseurs disposent de contrôles adéquats pour vérifier l'admissibilité des bénéficiaires et s'assurer que seules les prestations approuvées sont versées afin d'éviter des dépenses qui n'ont pas été approuvées dans le cadre du programme.
- **Des contrôles adéquats pour ce qui est des paiements faits aux pharmacies.** Les pharmacies reçoivent la majeure partie des remboursements fédéraux accordés dans le cadre de ces programmes. Il importe de veiller à ce que les pharmaciens respectent des méthodes adéquates de facturation dans le cadre des programmes fédéraux pour maîtriser les coûts.

Liste de médicaments — Une liste précise de médicaments autorisés par chaque programme de prestations pharmaceutiques précisant, dans certains cas, les modalités de couverture.

Modalités de couverture — Désignation attribuée à chaque médicament sur ordonnance — couvert sans restriction, à usage restreint ou non couvert. Les médicaments couverts sans restriction sont automatiquement approuvés au moment de leur prescription. Les médicaments à usage restreint sont approuvés en fonction de certains critères et les médicaments non couverts ne sont généralement pas remboursés.

Les critères d'approbation des prestations pharmaceutiques varient d'un programme à l'autre

4.61 Chaque organisation fédérale gère sa propre liste de médicaments remboursables qui, pour Anciens Combattants, Santé Canada, le ministère de la Défense nationale et la GRC, comprend à la fois des médicaments sur ordonnance et des médicaments en vente libre. Citoyenneté et Immigration Canada possède sa propre liste et peu de produits en vente libre sont remboursés. Service correctionnel Canada utilise cinq listes différentes, une pour chacune de ses régions opérationnelles.

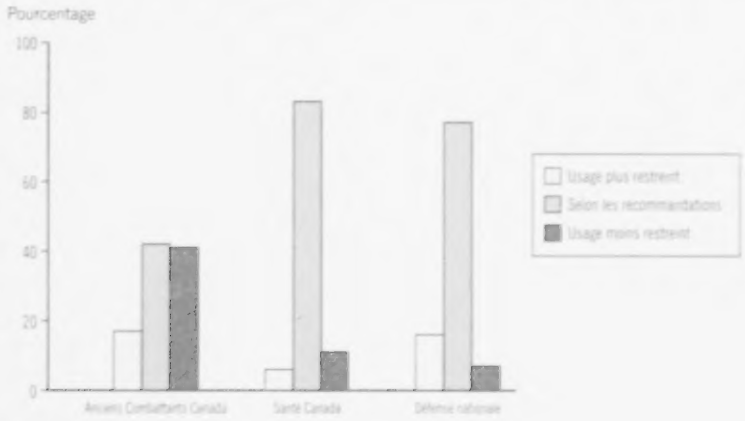
4.62 **L'influence du comité fédéral d'évaluation des nouveaux médicaments est limitée.** Toutes les organisations doivent relever un défi de taille, à savoir déterminer quels médicaments seront inscrits sur leurs listes. Chaque organisation est autonome en ce qui concerne ce processus complexe. En 1999, le gouvernement fédéral a créé le Comité pharmacothérapeutique fédéral, chargé de donner à toutes les organisations des conseils fondés sur des données probantes au sujet de nouveaux médicaments examinés en vue d'être ajoutés aux listes fédérales de médicaments. L'objectif était d'éviter le dédoublement des efforts et de veiller à ce que les prestations pharmaceutiques soient uniformes et équitables. Depuis sa création, ce comité a évalué plus de 200 médicaments mis récemment sur le marché au Canada. Il a donné aux administrateurs des programmes des avis sur les bienfaits thérapeutiques des nouveaux médicaments et a recommandé les modalités de couverture à la lumière de données cliniques. En mars 2002, la Direction du programme commun d'évaluation des médicaments au sein de l'Office de coordination de l'évaluation des technologies de la santé a été mise sur pied et, en septembre 2003, elle a été chargée de l'évaluation des nouvelles entités chimiques et des nouvelles combinaisons de médicaments.

4.63 Nous nous attendions à ce que les décisions prises par les organisations concernant les modalités de couverture des nouveaux médicaments respectent fidèlement les recommandations du Comité pharmacothérapeutique fédéral. Les modalités de couverture déterminent les médicaments qui sont inscrits sur la ou les listes des organisations et la facilité avec laquelle ils peuvent être obtenus. Nous nous attendions donc à ce que les listes des différentes organisations soient similaires, à tout le moins pour ce qui est des médicaments approuvés depuis 1999.

4.64 Afin d'évaluer dans quelle mesure les organisations ont suivi les conseils du Comité pharmacothérapeutique, nous avons examiné les médicaments que celui-ci avait évalués, soit plus de 200 médicaments. Santé Canada, le ministère de la Défense nationale et Anciens Combattants Canada étaient des membres actifs du Comité. Nous nous attendions donc à une certaine cohérence entre leurs programmes respectifs. Nous avons constaté que Santé Canada et le ministère de la Défense nationale avaient suivi la plupart des recommandations faites par le Comité et n'avaient pas inscrit sur leur liste des médicaments qui n'avaient pas été évalués par le Comité. En revanche, lorsqu'Anciens Combattants Canada a inscrit sur sa

liste 41 p. 100 des médicaments examinés par le Comité, il a prévu un usage moins restreint que ce qui était recommandé (voir la pièce 4.7). De plus, entre 1999 et 2003, ce ministère a ajouté à sa liste au moins 18 nouveaux médicaments qui n'avaient pas été examinés par le Comité.

Pièce 4.7 Respect des recommandations formulées par le Comité pharmacothérapeutique fédéral



4.65 Service correctionnel Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et la GRC sont des membres fondateurs du Comité, mais ils n'ont pas participé activement au processus d'évaluation. La liste de médicaments de Citoyenneté et Immigration Canada ne compte qu'un peu plus de la moitié des médicaments recommandés par le Comité pharmacothérapeutique à titre de médicaments couverts sans restriction depuis 1999. Les autres médicaments ne sont remboursés que dans des cas exceptionnels.

4.66 **Le service des prestations pharmaceutiques manque d'uniformité.** Nous avons constaté que Santé Canada se fiait aux conseils fondés sur les éléments probants formulés par le Comité pharmacothérapeutique et que, par conséquent, le Ministère n'avait pas son propre comité d'examen des listes de médicaments. Par ailleurs, Anciens Combattants Canada, le ministère de la Défense nationale, la GRC et Service correctionnel Canada avaient leur propre comité d'examen des listes, et chaque comité comptait des administrateurs de programmes et des conseillers ayant divers niveaux de compétences dans le domaine médical. Ces comités évaluaient régulièrement les conseils donnés par le Comité pharmacothérapeutique dans le cadre de considérations générales à l'échelle de l'organisation. Les conclusions des comités d'examen étaient souvent divergentes et différaient aussi des recommandations formulées par le Comité pharmacothérapeutique, et ce sans explications précises. Ainsi, Anciens Combattants Canada a inscrit un médicament sur sa liste à titre de médicament couvert sans restriction, alors que le Comité pharmacothérapeutique fédéral avait recommandé de ne pas l'ajouter. Santé Canada a inscrit le même médicament à titre de médicament à usage restreint. Le ministère de la Défense nationale, quant à lui, a suivi le

conseil du Comité et décidé de ne pas l'inscrire sur sa liste. Citoyenneté et Immigration Canada n'a pas non plus ajouté le médicament sur sa liste, même s'il n'a pas participé aux travaux du Comité pharmacothérapeutique et qu'il n'a pas son propre comité d'examen.

4.67 La raison pour laquelle la désignation des médicaments varie d'un programme à l'autre n'est pas claire. La prévalence de certaines maladies varie certes d'un groupe de bénéficiaires à l'autre, mais les exigences thérapeutiques devraient être les mêmes.

Les stratégies de maîtrise des coûts sont sous-utilisées

4.68 Le gouvernement fédéral a dépensé 438 millions de dollars au titre des médicaments en 2002-2003. Nous nous attendions à ce que les organisations utilisent divers moyens pour réduire au minimum le prix des médicaments, notamment des stratégies bien établies de gestion des coûts comme les achats en grandes quantités, l'établissement de coûts maximaux admissibles, les médicaments de substitution les moins coûteux et l'établissement des coûts en fonction des produits de référence (voir la pièce 4.8). Ces stratégies ne sont pas incompatibles; plusieurs provinces utilisent diverses combinaisons de ces stratégies. Afin d'évaluer les efforts déployés par les organisations pour maîtriser leurs coûts, nous avons effectué une série de tests et d'analyses à l'aide de données provenant de leurs banques de données sur les demandes de remboursement, lorsque cela était possible. Nous avons également examiné la documentation pertinente, consulté des experts et étudié les pratiques de maîtrise des coûts au sein de programmes importants de prestations pharmaceutiques au Canada et à l'étranger.

Pièce 4.8 Des stratégies de maîtrise des coûts

Il y a diverses stratégies courantes que pourraient utiliser les organisations pour maîtriser les coûts. En voici quelques-unes :

- **Achats en grandes quantités** – Une stratégie d'approvisionnement courante qui permet de réduire les prix à mesure que l'on augmente le volume des achats.
- **Coût maximal admissible** – Négociation d'un prix maximal admissible pour un médicament donné.
- **Médicament de substitution le moins coûteux** – Le médicament le moins coûteux parmi ceux qui ont une composition chimique identique. Les pharmaciens doivent respecter les lois ou les politiques pharmaceutiques des provinces et des territoires pour déterminer les produits qui sont interchangeables et choisir les marques les moins chères.
- **Établissement du coût en fonction d'un produit de référence** – Un processus en vertu duquel, pour une classe de médicaments qui ont une efficacité thérapeutique semblable, seul le coût du médicament le moins onéreux est remboursé. Si un médicament plus coûteux de la même classe est utilisé, sans être approuvé dans le cadre du processus d'exception médicale, seul le coût du médicament le moins coûteux est remboursé, le bénéficiaire payant la différence de sa poche.

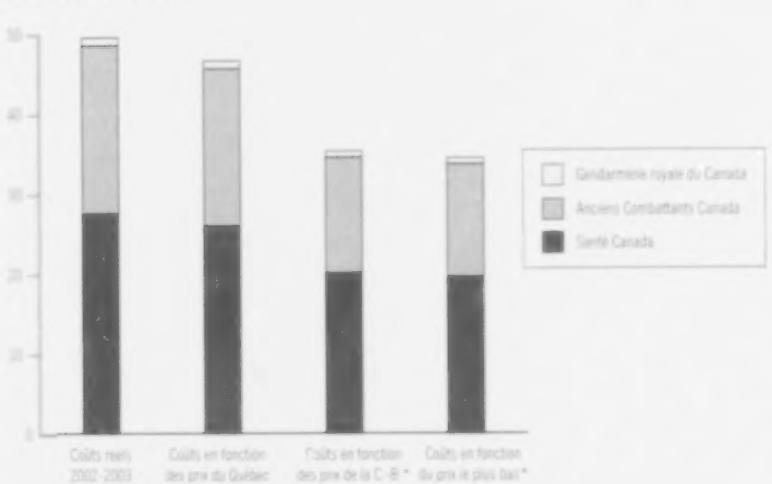
4.69 **La plupart des organisations fédérales ne se servent pas de façon régulière des achats en grandes quantités.** Les acheteurs à grande échelle cherchent souvent à obtenir des réductions en faisant des achats en grandes quantités. Nous avons constaté que le ministère de la Défense nationale tirait profit de prix négociés pour la plupart de ses achats de médicaments. Quatre-vingt-dix pourcent des médicaments achetés sont livrés sur les bases du Ministère. Pour les opérations sur les bases, il obtenait les 500 médicaments les plus utilisés (et bien d'autres) à des prix négociés, ajustés en fonction du volume acheté, et les faisait livrer par l'intermédiaire d'un grossiste selon la méthode du « juste-à-temps ». Cela s'est traduit par des réductions importantes par rapport aux prix de gros courants. Service correctionnel Canada a également payé des prix unitaires peu élevés en procédant à des appels d'offres, en achetant des médicaments dans le cadre d'offres permanentes et en faisant classer ses établissements comme hôpitaux et pharmacies dans certaines provinces.

4.70 Les administrations fédérale et provinciales au pays paient chacune un prix différent pour un médicament donné. Et même au sein de l'administration fédérale, les différents programmes n'obtiennent pas les médicaments aux mêmes prix. Ainsi, Citoyenneté et Immigration Canada rembourse souvent les pharmacies à des taux qui sont similaires à ceux de chacune des provinces, payant ainsi souvent des prix différents, d'une province à l'autre, pour les médicaments. Si tous les programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques remboursaient toujours seulement le prix le plus bas payé par les autorités fédérales et provinciales, nous sommes d'avis que cela se traduirait par des économies substantielles.

4.71 À titre illustratif, nous avons comparé le prix payé par Anciens Combattants Canada, Santé Canada et la GRC pour les 20 médicaments présentant la plus importante consommation au Canada avec le prix par unité payé par le gouvernement de la Colombie-Britannique et celui du Québec (voir la pièce 4.9). En 2002-2003, les trois programmes fédéraux ont consacré 49,7 millions de dollars à ces médicaments (exclusion faite des honoraires pour l'exécution des ordonnances, des frais généraux, des paiements faits par les provinces et des autres frais). Si ces médicaments avaient été acquis au prix par unité payé par le gouvernement de la Colombie-Britannique ou celui du Québec, lorsque cela était avantageux, des économies de quatre millions de dollars auraient été réalisées. Si ces calculs avaient tenu compte des prix établis en fonction des médicaments de référence de la Colombie-Britannique, comme nous le mentionnons aux paragraphes 4.75 à 4.79, les économies auraient pu dépasser 15 millions de dollars. Ces économies possibles ne sont données qu'à titre illustratif, dans la mesure où ces prix n'ont pas été négociés à l'échelle nationale. Cependant, les exemples donnés montrent qu'il serait plus économique de négocier le prix des médicaments à l'échelle nationale au moyen d'un processus de négociation centralisé. Une telle stratégie serait conforme à la recommandation n° 37 formulée par la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada (R. J. Romanow, *Rapport final*, 2002), qui demandait la création d'une nouvelle agence canadienne du médicament qui « serait

chargée de mener des négociations avec les entreprises pharmaceutiques et de conclure des ententes de prix et de volumes en vue de limiter les prix des médicaments d'ordonnance ».

Pièce 4.9 Les 20 médicaments les plus consommés au Canada – Tableau comparatif des coûts fédéraux réels et des coûts calculés en fonction des prix provinciaux



*Y compris les prix établis en fonction d'un produit de référence de la Colombie-Britannique, le cas échéant.

4.72 De plus, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, dans son rapport final sur le système de soins de santé au Canada, intitulé *La santé des Canadiens — Le rôle du gouvernement fédéral* (octobre 2002), affirme que « le pouvoir d'achat d'un tel organisme [acheteur unique] serait colossal, ce qui aiderait probablement les régimes publics à obtenir les meilleurs prix possibles auprès des sociétés pharmaceutiques ». Nous aussi sommes d'avis qu'un mécanisme de négociation centralisé permettrait de réaliser des économies substantielles bien plus importantes que ce que les programmes pourraient réaliser séparément.

4.73 La stratégie de recours aux médicaments de substitution les moins coûteux est sous-utilisée. Dans le cadre de cette stratégie, les médicaments seraient automatiquement rayés des listes ou leur usage serait restreint, au fur et à mesure que des médicaments de substitution aussi efficaces et moins coûteux seraient mis sur le marché. Certaines provinces et certains territoires ont déjà pris des mesures en vue de mettre en œuvre des politiques rendant obligatoire le recours aux médicaments de substitution les moins coûteux. Ces politiques encouragent les pharmaciens à remplacer un médicament de marque coûteux par un médicament générique équivalent sur le plan thérapeutique, sauf si le médicament de marque est nécessaire sur le plan

médical. Si un bénéficiaire insiste pour avoir un médicament plus coûteux qui n'est pas nécessaire sur le plan médical, le gouvernement ne rembourse que le prix du médicament de substitution le moins coûteux, le bénéficiaire devant payer la différence de sa poche.

4.74 Dans l'introduction de la liste des médicaments couverts, de Santé Canada, il y a une politique qui stipule que le programme remboursera uniquement le « meilleur prix » pour un médicament donné dans un groupe de médicaments interchangeables. Les pharmaciens doivent respecter les lois ou les politiques pharmaceutiques des provinces et des territoires pour déterminer les produits qui sont interchangeables et choisir les marques les moins chères. Nous nous attendions donc à ce que Santé Canada et peut-être les autres organisations fédérales ne remboursent que le prix du médicament de substitution le moins coûteux. Nous avons constaté que le ministère de la Défense nationale limite le nombre d'options disponibles pour plusieurs médicaments à effet thérapeutique équivalent, et ce, à la fois pour maîtriser les coûts et pour limiter le nombre de médicaments à déployer sur ses sites opérationnels. Citoyenneté et Immigration Canada utilise aussi la stratégie du recours au médicament de substitution le moins coûteux en remplaçant les médicaments de marque par leur équivalent générique dès que celui-ci est offert sur le marché. C'est pourquoi sa liste de médicaments couverts est à moitié moins longue que celles d'Anciens Combattants Canada et de la GRC.

4.75 **L'établissement du coût en fonction d'un produit de référence n'est pas utilisé à son plein potentiel.** La Colombie-Britannique utilise de façon sélective l'établissement du coût en fonction d'un produit de référence pour maîtriser les coûts. Les médicaments qui appartiennent à une même classe sont équivalents, même s'ils ne sont pas identiques sur le plan chimique, selon les recommandations d'un comité consultatif d'experts. Si des médicaments plus coûteux d'une classe sont utilisés sans être approuvés au moyen d'un processus d'exception médicale, leur remboursement est limité au coût du médicament le moins cher de la classe, le patient devant payer la différence de sa poche. Les grands programmes de prestations pharmaceutiques peuvent établir des coûts en fonction de produits de référence afin de réduire le plus possible le coût des médicaments sans nuire à la qualité des soins.

4.76 **Étude de cas : les médicaments utilisés dans le traitement de l'ulcère d'estomac.** Nous avons étudié les avantages d'établir le coût en fonction d'un produit de référence en examinant les achats, par les organisations, d'inhibiteurs de la pompe à protons, une classe de médicaments utilisés pour traiter certains troubles comme les ulcères d'estomac. Le ministère de la Défense nationale et le gouvernement de la Colombie-Britannique considèrent que même si les différents inhibiteurs de la pompe à protons sont des entités chimiques différentes, leurs effets thérapeutiques sont suffisamment similaires pour qu'ils soient entièrement équivalents. À la lumière des recommandations formulées par leurs comités consultatifs d'experts sur les équivalents thérapeutiques, c'est le prix du produit qui a servi à déterminer quels équivalents thérapeutiques ont été inscrits sur leurs listes respectives de médicaments.

4.77 Certains inhibiteurs de la pompe à protons coûtent plus de 2,00 $ la dose. En mars 2001, le ministère de la Défense nationale a modifié la couverture des inhibiteurs de la pompe à protons en ne mettant sur sa liste qu'un seul produit remboursable pour la couverture de première ligne, au prix de 0,45 $ la dose. En juin 2003, la Colombie-Britannique a modifié la couverture de son régime d'assurance-médicaments pour les inhibiteurs de la pompe à protons, de sorte que la couverture de première ligne ne serait payée que pour le produit le moins cher, qui avait été obtenu au prix de 0,6955 $ la dose. En octobre 2003, Santé Canada a fait de même, en exigeant que le produit le moins cher soit utilisé, sauf sur justification médicale. À la fin de notre vérification, Santé Canada n'avait pas encore effectué d'analyse visant à déterminer l'ampleur des économies réalisées.

4.78 Les programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques ont versé ensemble plus de 17 millions de dollars pour des inhibiteurs de la pompe à protons en 2002-2003. Afin de mesurer les économies estimatives qu'auraient pu réaliser les organisations, nous avons calculé ce qu'il en aurait coûté aux programmes fédéraux pour acheter les inhibiteurs en 2002-2003 aux prix payés par le gouvernement de la Colombie-Britannique et le ministère de la Défense nationale pour le produit de substitution le moins coûteux. Nous avons constaté qu'Anciens Combattants Canada, la GRC et Santé Canada auraient pu, ensemble, économiser entre 11 millions de dollars (prix de la Colombie-Britannique) et 13 millions de dollars (prix du ministère de la Défense nationale) au titre de l'achat d'inhibiteurs de la pompe à protons au cours d'un exercice, s'ils avaient exigé que leur liste ne couvre que les inhibiteurs les moins chers, sauf sur justification médicale (voir la pièce 4.10). Ces montants sont des estimations données à titre indicatif seulement, mais nous sommes d'avis que l'établissement des prix en fonction de produits de référence aurait permis de réaliser des économies substantielles sans compromettre la santé des patients, car des produits de substitution plus coûteux auraient été autorisés sur justification médicale.

Pièce 4.10 Stratégies de maîtrise des coûts – les inhibiteurs de la pompe à protons (IPP)*, en 2002-2003 (en milliers de dollars)

Organisation	Coût réel de l'IPP	Nouveau calcul à l'aide du prix du ministère de la Défense nationale (0,45 $)	Nouveau calcul à l'aide du prix de la C.-B. (0,6955 $)	Économies possibles
Santé Canada	10 802	2 149	3 322	de 7 480 à 8 653
Anciens Combattants Canada	6 233	2 135	3 144	de 3 089 à 4 098
Gendarmerie royale du Canada	470	100	154	de 316 à 370
Total	**17 505 $**	**4 384 $**	**6 620 $**	**de 10 885 $ à 13 121 $**

*Ces comparaisons visent des mois-années différents au sein d'une même classe

4.79 La qualité des soins est certes importante, mais il est possible de concilier les besoins thérapeutiques des bénéficiaires et l'impératif d'efficience des programmes. Les exemples sur les achats en grandes quantités et sur les prix en fonction de produits de référence montrent qu'il est possible de réaliser des économies substantielles sans nuire à la qualité des soins. Cependant, nous sommes d'avis qu'ils ne représentent pas tout le potentiel d'économies réalisables. D'autres possibilités d'économies ont aussi été recensées pour de nouveaux médicaments qui sont de plus en plus prescrits dans d'importants domaines de traitement, comme l'arthrite; et il y en a peut-être d'autres.

La plupart des organisations disposent de contrôles adéquats pour les systèmes de traitement des demandes de remboursement

4.80 Cinq des six programmes fédéraux que nous avons examinés ont des banques de données des demandes de remboursement qui sont centralisées. Ces banques de données sont exploitées par les administrateurs des demandes de remboursement. Cette façon de faire facilite le traitement de plusieurs millions de demandes de remboursement pour des médicaments, qui sont envoyées par environ 7 400 pharmacies chaque année. En 2003-2004, les administrateurs de demandes ont reçu des paiements de 43,3 millions de dollars au titre de frais administratifs, y compris 13,2 millions de dollars pour des frais de transactions visant des demandes de remboursement de médicaments. Compte tenu du fait que des centaines de millions de dollars sont versés chaque année pour des millions de transactions, nous nous attendions à ce que les organisations soient dotées d'un cadre de contrôle pour veiller à ce que les fournisseurs administrent les demandes de remboursement avec efficience et efficacité.

4.81 **Les contrôles de vérification des demandes sont suffisants.** Nous avons vérifié les cadres de contrôle de chacune des cinq organisations qui font appel à des fournisseurs pour administrer les demandes de remboursement. Nous nous attendions à ce que ces organisations soient en mesure de veiller à ce que leurs fournisseurs disposent de mesures de contrôle pour vérifier l'admissibilité des prestations, assurer la correspondance avec la liste des médicaments couverts à des fins d'applicabilité et de coûts, et veiller au respect des procédures dans le cas de médicaments qui nécessitent une approbation préalable et une autorisation spéciale. Nous nous attendions en outre à ce que les organisations signalent les demandes de remboursement en double et les médicaments non admissibles au remboursement, et vérifient la validité, l'exhaustivité et l'exactitude des demandes présentées.

4.82 Nous avons vérifié des échantillons de rapports remis par les systèmes en vue d'avertir les organisations en cas de bénéficiaires non admissibles, de prestations non concordantes et de coûts non approuvés. Nous nous attendions à ce que les organisations examinent ces rapports régulièrement, ainsi que les demandes en suspens ou rejetées et toutes les autres anomalies.

4.83 Nous avons constaté que les cinq organisations disposent de contrôles adéquats pour vérifier au préalable les paiements — un processus qui permet de confirmer, avant l'approbation du remboursement, que le bénéficiaire est

admissible et que le médicament est couvert. Les organisations sont en mesure de veiller à ce que les procédures d'approbation préalable et d'autorisation spéciale soient respectées. Nous avons également constaté que toutes les organisations qui ont recours aux services de fournisseurs examinent les données sur les transactions après le paiement pour en vérifier l'exactitude et déceler des anomalies. Nous n'avons pas vérifié les transactions individuelles ni les systèmes de paiement des prestations qui appartiennent aux fournisseurs et sont exploités par ces derniers.

4.84 **Anciens Combattants Canada délègue la gestion de volets clés de son programme.** Au cours de l'examen de la prestation du programme, nous avons constaté qu'Anciens Combattants Canada a délégué à son administrateur de demandes de remboursement un certain nombre de tâches importantes. Celui-ci doit notamment :

- participer aux activités du comité ministériel d'examen de la liste de médicaments et lui fournir des services de secrétariat; formuler des conseils techniques clés et des recommandations au sujet de la couverture d'un médicament et de l'ajout de médicaments à la liste et du retrait de certains médicaments;
- jouer un rôle prépondérant au sein du comité ministériel qui s'est réuni au cours de 2002-2003 pour étudier les possibilités d'économies concernant l'achat de médicaments;
- traiter, au nom du Ministère, avec les pharmacies et les associations de pharmaciens de la région de l'Atlantique, à propos des frais d'exécution d'ordonnances et d'autres questions;
- élaborer des plans de vérification des pharmacies (soumis à l'approbation du Ministère);
- agir comme premier contact ministériel avec l'industrie pharmaceutique lorsque des entreprises veulent obtenir de l'information sur le programme de prestations pharmaceutiques du Ministère;
- effectuer la majeure partie de l'analyse de la consommation de médicaments des bénéficiaires du programme du Ministère. Le fournisseur est aussi donné en référence dans le manuel de la politique sur l'examen de l'utilisation des médicaments du Ministère.

4.85 Le degré d'implication du fournisseur dans un grand nombre de volets importants du programme du Ministère nous inquiète. Il n'y a pas lieu de croire que le fournisseur prend des décisions administratives au nom du Ministère. Néanmoins, cette délégation de pouvoirs indique que le Ministère dépend beaucoup de son fournisseur pour prendre des décisions éclairées au sujet des principaux éléments de son programme de prestations pharmaceutiques. Il peut s'agir, notamment, d'analyser si les bénéficiaires reçoivent des soins adéquats. Ce qui nous inquiète aussi, c'est que le Ministère, en déléguant des capacités techniques et des compétences analytiques clés, pourrait ne plus être en mesure de prendre des décisions importantes, sans l'aide de son fournisseur. La GRC se fie aussi sur le système de traitement des demandes de remboursement d'Anciens Combattants

Canada pour les rapports sur la consommation de médicaments et la représentation auprès de l'industrie. En revanche, le ministère de la Défense nationale a conservé les responsabilités liées à ces fonctions au sein de l'organisation. Santé Canada et Citoyenneté et Immigration Canada ont des systèmes distincts de traitement des demandes de remboursement et ne se fient pas à ces systèmes pour prendre les décisions concernant la gestion de leurs programmes.

Il faut améliorer les contrôles des remboursements aux pharmacies

4.86 Pour la plupart des programmes vérifiés, les pharmacies sont des partenaires essentiels dans le service de prestations pharmaceutiques. La plupart des pharmacies canadiennes participent aux programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques. Compte tenu du volume considérable de transactions et des fonds en jeu, nous nous attendions à ce que les organisations aient des mécanismes en place pour surveiller les dépenses associées aux pharmacies et les réduire au minimum.

4.87 Afin d'évaluer les répercussions des dépenses liées aux pharmacies sur l'ensemble des dépenses au titre des médicaments des organisations et d'évaluer les possibilités d'économies, nous avons examiné les honoraires payés par Santé Canada et Anciens Combattants Canada aux pharmaciens dans le cadre de leurs programmes de prestations pharmaceutiques. Nous avons constaté que, dans la plupart des cas, chaque ministère possédait son propre barème d'honoraires et de frais généraux. Nous avons aussi constaté que les honoraires versés dans le cadre des programmes fédéraux sont souvent plus élevés que ceux versés dans le cadre des programmes provinciaux.

4.88 L'Initiative de coordination des soins de santé (ICSS), appelée maintenant Partenariat fédéral pour les soins de santé, a été mise sur pied en 1994 en vue de « coordonner les achats de produits et de services de soins de santé par le gouvernement fédéral, au moindre coût possible, à l'intention de la clientèle admissible, grâce aux efforts coordonnés des ministères et des organismes ». En 1997, l'ICSS a négocié un barème d'honoraires unique avec l'association des pharmaciens de la Saskatchewan, au nom de Santé Canada, d'Anciens Combattants Canada et de la GRC. Cette entente a été reconduite pour trois ans en juillet 2000. Selon l'ICSS, les économies réalisées dans le cadre des trois programmes devraient être d'environ deux millions de dollars par année et ces économies devraient se poursuivre jusqu'en 2006-2007.

4.89 En 2002-2003, près de 100 millions de dollars au titre des honoraires et des frais généraux ont été versés dans le cadre des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques, ce qui représente plus de 20 p. 100 des dépenses fédérales au titre de ces prestations. Compte tenu des économies substantielles réalisées grâce à l'entente négociée avec les pharmaciens de la Saskatchewan, nous nous attendions à ce que des négociations semblables soient menées avec d'autres associations provinciales de pharmaciens. Cela n'a pas été le cas. C'est sur une base volontaire que les organisations fédérales participent aux travaux du Partenariat fédéral pour les soins de santé, qui ne représente le gouvernement fédéral que lorsque les organisations décident d'y participer.

4.90 **Les contrôles de gestion des honoraires des pharmaciens sont insuffisants.** Nous avons analysé les données visant les honoraires des pharmaciens en vue de découvrir si l'on avait recours à une pratique connue sous le nom de fractionnement des ordonnances. En général, c'est le médecin prescripteur qui détermine la durée du traitement thérapeutique. Les médicaments visant à traiter de nombreuses maladies chroniques sont habituellement prescrits pour des périodes allant de un à trois mois. Nous nous attendions donc à ce que les organisations vérifient et fassent un examen critique des honoraires facturés par les pharmaciens pour l'exécution d'ordonnances visant des médicaments utilisés pour le traitement de maladies chroniques, lorsque ces ordonnances sont exécutées pour des périodes plus courtes.

4.91 Nous avons analysé les banques de données de Santé Canada et d'Anciens Combattants Canada portant sur les demandes de remboursement afin de recenser les bénéficiaires qui avaient reçu le même médicament de façon continue pour une période d'au moins trois mois; cela devrait normalement traduire l'utilisation du médicament en vue de soigner une maladie chronique. Au sein de ce groupe, nous avons constaté qu'un grand nombre de bénéficiaires qui suivaient un traitement médical de longue durée recevaient des ordonnances hebdomadaires, voire même quotidiennes. Beaucoup de bénéficiaires recevaient des ordonnances quotidiennes pour six ou sept médicaments différents, et des honoraires intégraux pour l'exécution de ces ordonnances étaient facturés chaque jour au programme, pour chaque médicament. Dans un cas en particulier, un bénéficiaire a reçu 12 médicaments quasi quotidiennement. Les honoraires professionnels associés à l'exécution de ces ordonnances, qui ont été facturés quotidiennement pour chacun des médicaments, ont dépassé 21 000 $ en 2002-2003, pour ce bénéficiaire seulement.

4.92 Nous sommes conscients qu'une supervision à court terme soit nécessaire dans certains cas. Des médicaments comme la méthadone ou ceux utilisés pour traiter la démence ou d'autres troubles cognitifs, et les traitements destinés à des bénéficiaires dans des maisons de soins peuvent constituer des exceptions; toutefois, la nécessité de facturer des honoraires complets pour exécuter chacune des ordonnances de chacun des bénéficiaires se traduit par une augmentation des coûts. Selon nos estimations, Anciens Combattants Canada et Santé Canada ont payé des honoraires pour environ un million de transactions en plus des services liés à un même médicament administré à long terme, délivré sur ordonnance une fois par mois. Le tiers de ces honoraires étaient versés pour des services dispensés plus d'une fois par semaine (en moyenne, près de cinq ordonnances par mois pour un même médicament, destiné au même client). Compte tenu du fait que les honoraires pour exécuter une ordonnance varient entre 6,54 $ et 9,53 $, nous sommes d'avis que les organisations fédérales doivent surveiller de près les pratiques utilisées par les pharmaciens pour facturer des frais d'ordonnance.

4.93 **Le traitement des produits en vente libre est un processus coûteux.** Certains programmes fédéraux remboursent des produits en vente libre comme l'acétaminophène, l'AAS, certains shampoings et des médicaments

contre le rhume. En général, pour se faire rembourser ces produits, le patient doit consulter un médecin, obtenir une ordonnance, puis la faire exécuter par un pharmacien, qui consigne au dossier qu'il a dispensé la produit. Dans notre vérification de 1996 du Programme des soins de santé d'Anciens Combattants Canada, nous avions recommandé au Ministère d'examiner des moyens moins coûteux de fournir des médicaments en vente libre à ses bénéficiaires. Le Ministère a suivi nos recommandations mais n'a pas adopté de méthodes en vue de réaliser des économies substantielles.

4.94 Dans le cadre des programmes de prestations pharmaceutiques de Santé Canada, d'Anciens Combattants Canada, de la GRC et du ministère de la Défense nationale, plus de 48 millions de dollars ont été versés au titre du remboursement de médicaments en vente libre en 2002-2003 (voir la pièce 4.11). Les honoraires des pharmaciens et les frais généraux représentaient environ 40 p. 100 de cette somme. Les provinces assument les coûts liés à la consultation d'un médecin et à tout autre examen médical qui s'y rattache, et le gouvernement fédéral prend en charge le coût du produit et les honoraires pour l'exécution de l'ordonnance. Cette structure peut rendre le processus très coûteux à la fois pour les provinces et le gouvernement fédéral. Par exemple, il pourrait en coûter plus de 20 $ au gouvernement fédéral et provinciaux pour fournir à un bénéficiaire un médicament courant en vente libre, comme un flacon de vitamine C de 7 $.

Pièce 4.11 Dépenses au titre des médicaments en vente libre en 2002-2003 (en milliers de dollars)

Organisme	Dépenses
Santé Canada	40 885
Anciens Combattants Canada	5 577
Défense nationale	1 381
Gendarmerie royale du Canada	245
Total	48 088 $

4.95 Certaines organisations ont déployé des efforts pour réduire les coûts. Lorsque les membres des Forces armées sont incapables d'obtenir des médicaments en vente libre auprès d'une pharmacie militaire, le ministère de la Défense nationale leur remet une carte spéciale sur laquelle figure la liste des médicaments en vente libre couverts par le programme. Il n'est pas nécessaire d'avoir une ordonnance d'un médecin. Les pharmaciens qualifiés consignent en dossier la vente de produits en vente libre et sont remboursés pour le coût du produit en plus des frais de consultation applicables. Pour le Ministère, ces frais de consultation sont similaires à des frais d'exécution d'ordonnance, mais on évite ainsi les honoraires du médecin. Dans certaines provinces et dans certains territoires, Santé Canada a établi des honoraires professionnels moins élevés pour les médicaments en vente libre que pour les

médicaments sur ordonnance. Citoyenneté et Immigration Canada et Service correctionnel Canada remboursent peu de médicaments en vente libre à leurs bénéficiaires.

4.96 **La vérification des pharmacies requiert de meilleures stratégies.** La vérification stratégique, efficace et en temps opportun des pharmacies est un outil important pour à la fois récupérer les sommes dues et prévenir les abus possibles. Nous nous attendions à ce que les organisations aient une stratégie de vérification systématique et complète, fondée sur une évaluation des risques en vue de déceler les irrégularités, les erreurs, ainsi que les demandes de remboursement frauduleuses qui sont les plus fréquentes et représentent les montants les plus élevés.

4.97 Quatre des organisations ayant fait l'objet de notre vérification (Santé Canada, Anciens Combattants Canada, le ministère de la Défense nationale et la GRC) vérifient les pharmacies par l'intermédiaire de leurs fournisseurs de services. Citoyenneté et Immigration Canada et Service correctionnel Canada ne vérifient pas les pharmacies.

4.98 Santé Canada dispose d'un programme de vérification rigoureux. Il détermine les pharmacies à vérifier en établissant un profil des différentes pharmacies. Cette procédure lui permet d'examiner systématiquement l'historique des demandes présentées par chaque pharmacie à l'aide de tests pondérés fondés sur les risques et conçus pour repérer les profils de facturation inadéquate. Toutes les pharmacies sont évaluées au cours de chaque période de déclaration, puis on leur assigne un rang fondé sur la cote globale des tests, résultat d'un processus perfectionné d'établissement du profil de risque. Le comité d'examen des profils de Santé Canada procède à la sélection finale des pharmacies qui seront vérifiées en tenant compte des cotes globales des tests et de l'ensemble des examens et des évaluations. Le fournisseur du Ministère effectue les vérifications au nom de celui-ci.

4.99 Dans notre chapitre de suivi sur la santé des Premières nations effectué en 2000, nous avions recommandé à Santé Canada d'appliquer les exigences du contrat prévoyant la vérification des pharmacies. Nous avons remarqué, au cours de notre dernière vérification, que le Ministère avait augmenté considérablement le nombre de vérifications de pharmacies. Il n'avait effectué que 84 vérifications de pharmacies au cours des trois exercices se terminant en mars 2001, mais au cours des trois exercices suivants, se terminant en mars 2004, il en avait effectué 265.

4.100 Nous avons également constaté que le processus d'établissement du profil de risque semble cibler des pharmacies appropriées aux fins de vérification. Parmi les pharmacies qui ont exécuté en 2002-2003 plus de 15 ordonnances pour un même médicament, destiné au même bénéficiaire, les 10 pharmacies principales ont facturé une somme supérieure à 1,1 million de dollars pour les services à ces bénéficiaires. Chacune de ces pharmacies a fait l'objet d'au moins une vérification sur place depuis avril 2002.

4.101 Anciens Combattants Canada, le ministère de la Défense nationale et la GRC comptent sur leur fournisseur pour leur recommander les pharmacies qui feront l'objet d'une vérification, en fonction des profils qu'ils ont déjà établis et d'une analyse des tendances pour la période de rapport précédente. La direction d'Anciens Combattants Canada examine les recommandations concernant les pharmacies et peut rajuster le plan de vérification proposé en conséquence. Aucune des autres organisations vérifiées n'a adopté la méthode de sélection rigoureuse de Santé Canada pour la vérification des pharmacies. De plus, étant donné que toutes les organisations fédérales font appel aux mêmes pharmacies, à tout le moins pour un certain nombre de leurs bénéficiaires, elles manquent une occasion d'effectuer des vérifications conjointes et de partager les résultats de leurs vérifications.

4.102 **Les sommes dues à l'État ne sont pas toujours récupérées.** La vérification des pharmacies ne permet pas toujours de récupérer les trop-payés décelés. D'avril 1998 à mars 2004, l'administrateur des demandes de remboursement de Santé Canada a vérifié 349 pharmacies. Ces vérifications ont permis de récupérer 1,7 million de dollars, mais il reste encore 2,1 millions de dollars à récupérer. De 1999 à 2003, l'administrateur des demandes de remboursement d'Anciens Combattants Canada a vérifié 439 pharmacies. Ces vérifications ont permis de récupérer 1,1 million de dollars, mais il reste encore 700 000 $ à récupérer.

4.103 Le ministère de la Défense nationale gère la plupart des demandes de remboursement liées à des médicaments par l'intermédiaire de pharmacies qui sont situées sur ses bases. Il compte sur l'administrateur des demandes de remboursement d'Anciens Combattants Canada pour déterminer quelles pharmacies situées en dehors des bases seront vérifiées et pour effectuer les vérifications. La GRC compte sur l'administrateur des demandes de remboursement pour déterminer quelles pharmacies seront vérifiées et effectuer les vérifications, au besoin.

4.104 Une fois que les vérifications sont terminées et les sommes dues, calculées, les mesures visant à inciter les pharmacies à rembourser les sommes dues sont peut-être insuffisantes. Lorsqu'il y a surfacturation, la pharmacie doit rembourser la somme payée en trop qui a été convenue, selon des modalités prévues. Une pharmacie peut être suspendue à titre de fournisseur de l'État, mais les responsables à Santé Canada et Anciens Combattants Canada ont formulé des inquiétudes à l'égard de la prise de cette mesure, car selon eux cela pourrait compromettre la prestation de services aux bénéficiaires, surtout dans les régions rurales. Ces ministères n'ont pas comptabilisé les sommes dues par les pharmacies dans les Comptes publics, conformément à la Politique sur la gestion des comptes débiteurs du Conseil du Trésor.

4.105 Dans l'ensemble, les organisations fédérales ne maîtrisent pas les coûts de manière efficace. Malgré l'existence de mécanismes de coordination et de consultation, comme le Comité pharmacothérapeutique fédéral et le Partenariat fédéral pour les soins de santé, les décisions concernant les prestations pharmaceutiques sont prises sans s'efforcer d'atténuer les

divergences entre organisations. Nous avons observé quelques efforts visant à maîtriser les coûts, mais les organisations fédérales n'ont pas mis en œuvre systématiquement des stratégies de maîtrise des coûts qui avaient fait leurs preuves ailleurs.

4.106 Recommandation. Le gouvernement fédéral devrait conclure une entente, axée sur un processus de gestion centralisé, qui permettrait de prendre les mesures suivantes :

- élaborer et gérer une liste de médicaments de base commune pour tous les programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques;
- élaborer un processus commun, fondé sur des preuves, pour veiller à ce que toutes les exceptions inscrites sur la liste de base par les ministères soient faites sous le signe de la transparence et de la reddition de comptes;
- obtenir au meilleur prix possible tous les médicaments inscrits sur la liste de base;
- fixer un seul barème d'honoraires fédéral pour l'exécution des ordonnances;
- envisager des moyens moins coûteux pour le traitement des prestations visant les médicaments en vente libre;
- élaborer un profil de risque commun et une procédure de vérification commune pour toutes les vérifications de pharmacies.

Réponse du gouvernement. Les organisations fédérales conviennent de collaborer afin de trouver des usages de médicaments qui soient rentables et des systèmes qui soient efficaces, conformément à cette recommandation. À plus long terme, dans le contexte de la participation du gouvernement fédéral à l'élaboration et à la mise en place de la Stratégie nationale sur les produits pharmaceutiques, le gouvernement fédéral fera en sorte que les besoins particuliers des bénéficiaires fédéraux soient pris en compte.

4.107 Recommandation. Santé Canada et Anciens Combattants Canada devraient comptabiliser dans les Comptes publics les sommes qui sont dues à l'État, selon les résultats de la vérification des pharmacies. Conformément à la politique du Conseil du Trésor à cet égard, les deux ministères devraient établir des procédures en vue de récupérer avec diligence les sommes dues, y compris les intérêts.

Réponse des ministères. Les ministères en conviennent. À compter de 2005-2006, Santé Canada et Anciens Combattants Canada dégageront, dans les Comptes publics, les montants exigibles par suite des vérifications des pharmacies.

Pratiques exemplaires des organisations fédérales

4.108 Les organisations fédérales que nous avons vérifiées administrent très bien certains volets de leurs programmes. En raison de similitudes entre les programmes, un grand nombre de pratiques exemplaires mises en œuvre dans le cadre d'un programme seraient applicables aux autres programmes. Voici certaines des pratiques exemplaires que nous avons recensées :

- Le Comité pharmacothérapeutique fédéral et le Partenariat fédéral pour les soins de santé s'emploient à améliorer la gestion des prestations pharmaceutiques au sein de toutes les organisations fédérales.
- Santé Canada et le ministère de la Défense nationale respectent soigneusement les recommandations du Comité pharmacothérapeutique fédéral.
- Le comité d'examen de la liste de médicaments remboursables du ministère de la Défense nationale, qui est composé de spécialistes médicaux et de pharmaciens cliniques ayant un diplôme de troisième cycle, a amélioré la liste du Ministère afin de répondre aux besoins opérationnels. On a régulièrement recours à ces experts pour traiter les demandes visant des prestations pour les médicaments d'usage restreint, ce qui assure des décisions judicieuses fondées sur des éléments probants.
- Le ministère de la Défense nationale, Service correctionnel Canada et Citoyenneté et Immigration Canada ont recours à des pratiques concurrentielles pour acheter des médicaments à prix peu élevé. Citoyenneté et Immigration Canada retire de sa liste les médicaments de marque dès que des équivalents génériques sont mis sur le marché.
- Anciens Combattants Canada, Santé Canada, la GRC et le ministère de la Défense nationale ont recours à des systèmes de traitement des demandes de remboursement capables d'effectuer plusieurs vérifications et de traiter efficacement des dizaines de milliers de transactions simultanément. Notre vérification souligne la nécessité d'améliorer l'appui aux points de vente offert aux pharmacies, mais les systèmes de base sont déjà en place.
- Anciens Combattants Canada, le ministère de la Défense nationale et la GRC se sont regroupés pour utiliser les services du même administrateur des demandes de remboursement.
- Santé Canada a réduit les honoraires versés pour les produits en vente libre dans certaines provinces et certains territoires, ce qui pourrait se traduire par des économies substantielles si cela était appliqué à l'échelle nationale à tous les programmes qui remboursent ces produits.
- Santé Canada a recours à des techniques d'établissement de profil de risque exhaustives pour déterminer les pharmacies qui feront l'objet d'une vérification.
- Anciens Combattants Canada procède à l'examen de l'utilisation des médicaments en axant ses efforts sur les bénéficiaires à risque élevé; sans être exhaustif, le système est axé néanmoins sur la santé et la sécurité.

4.109 Si tous les programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques utilisaient certaines des pratiques exemplaires mentionnées ci-dessus, ainsi que d'autres pratiques efficaces recensées ailleurs dans le chapitre, nous sommes d'avis que cela pourrait se traduire par de nets avantages, sans pour autant nuire aux résultats pour la santé ou compromettre les activités opérationnelles. Des analyses efficaces, en temps opportun, de la consommation de médicaments pourraient également amener des résultats positifs pour la santé des bénéficiaires.

Conclusion

4.110 Au cours de la présente vérification, nous avons examiné la manière dont le gouvernement fédéral s'assure que les bénéficiaires de ses programmes reçoivent des prestations pharmaceutiques adéquates. Nous avons également examiné la manière dont il gère le coût de ces prestations.

4.111 Bien que tous les programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques aient un mandat, la plupart des organisations n'ont pas fixé de mesures claires du rendement ni d'objectifs précis pour leurs activités à cet égard. Il en résulte qu'ils ne disposent pas de l'information dont ils ont besoin pour faire rapport au Parlement sur le rendement de leurs programmes de prestations pharmaceutiques.

4.112 Les organisations ne se servent pas des informations détaillées sur la consommation de médicaments emmagasinées dans leurs banques de données pour analyser les bonnes pratiques et encourager leur adoption. Nous avons constaté que plusieurs habitudes clés de consommation de médicaments n'avaient pas été repérées par les organisations. Nous avons aussi constaté que Santé Canada n'avait pas effectué d'analyse de la consommation de médicaments alors que ce ministère s'était engagé à le faire lors des vérifications précédentes et auprès du Comité des comptes publics.

4.113 Les organisations fédérales ne prennent pas des mesures suffisantes pour limiter les coûts. La gestion des listes de médicaments remboursables manque d'uniformité et les organisations ne font pas d'efforts suffisants pour réduire les coûts des médicaments couverts. Nous sommes d'avis qu'il serait possible de réaliser des économies importantes si l'on s'y employait activement.

4.114 Les organisations ont enregistré des progrès notables par rapport à certaines des recommandations formulées dans nos rapports de vérification antérieurs. Nous sommes d'avis qu'une plus grande mise en commun des pratiques exemplaires pourrait contribuer à combler les lacunes qui subsistent dans les programmes de prestations pharmaceutiques et se traduire par des économies substantielles.

4.115 Nous sommes également d'avis qu'il serait dans l'intérêt des contribuables de porter rapidement attention aux nombreuses questions soulevées dans cette vérification. Fait plus important encore, cela serait dans l'intérêt des bénéficiaires qui dépendent de ces programmes, bénéficiaires dont le nombre atteint environ un million.

Réponse des organisations. Les organisations fédérales acceptent toutes les recommandations. Celles-ci appuient et mettent à profit les engagements des premiers ministres à élaborer et à mettre en place une Stratégie nationale sur les produits pharmaceutiques pour répondre aux préoccupations auxquelles toutes les administrations sont confrontées. La stratégie jette les bases de nouvelles approches visant à promouvoir l'utilisation rentable de médicaments et l'efficacité du système, au profit des bénéficiaires et des contribuables. Les organisations sont déterminées à collaborer de façon continue à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Stratégie. Le processus décisionnel relatif aux détails et au calendrier des mesures qui seront prises a été enclenché. Les décisions finales seront communiquées au Bureau du vérificateur général dans les mois à venir.

À propos de la vérification

Objectifs

Le Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) a élaboré les six premiers objectifs de la présente vérification, et les critères qui s'y rattachent, comme moyen de normaliser la méthode adoptée par le gouvernement fédéral et les provinces lors de la vérification simultanée prévue de leurs programmes d'assurance-médicaments/de prestations pharmaceutiques respectifs. En plus de tenir compte de ces objectifs, nous avons fait un suivi de vérifications antérieures dans ce domaine et évalué les pratiques exemplaires.

Les objectifs de notre vérification étaient les suivants :

- évaluer si l'organisation a mis en place des méthodes adéquates pour mesurer le rendement de son programme d'assurance-médicaments/de prestations pharmaceutiques;
- évaluer si l'organisation surveille la qualité et la pertinence des médicaments consommés et encourage des pratiques adéquates et économiques;
- évaluer si l'organisation a mis en place des méthodes adéquates pour veiller à ce que les ressources soient gérées de façon efficiente;
- évaluer si l'organisation a mis en place des méthodes adéquates pour vérifier l'admissibilité des personnes assurées et veiller à la collecte des primes et autres frais, comme il se doit;
- évaluer si l'organisation a mis en place des mesures adéquates pour assurer la conformité à la loi et évaluer si ses politiques et ses procédures d'approbation, de traitement et de remboursement des demandes sont respectées;
- évaluer si les rapports sur le rendement des programmes d'assurance-médicaments/de prestations pharmaceutiques sont adéquats et si les rapports sont présentés au Parlement ou à l'assemblée législative dans les délais prévus;
- évaluer si des mesures satisfaisantes ont été prises pour combler les lacunes décelées au cours des vérifications antérieures;
- évaluer dans quelle mesure les programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques ont adopté les pratiques exemplaires utilisées dans d'autres programmes fédéraux, les programmes provinciaux, ainsi que les programmes internationaux et du secteur privé.

Étendue et méthode

La présente vérification était axée sur tous les programmes de prestations pharmaceutiques financés par le gouvernement fédéral. Nous avons vérifié les programmes d'Anciens Combattants Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada, du ministère de la Défense nationale, de Santé Canada, de Service correctionnel Canada et de la Gendarmerie royale du Canada.

Nous avons examiné le mandat des organisations et les règles d'admissibilité des différents programmes. Nous avons également examiné les contrôles de gestion visant le remboursement des demandes dans le cadre de chaque programme, y compris les contrats entre les organisations et les administrateurs des demandes de remboursement. Nous avons analysé les listes de médicaments remboursables des organisations, ainsi que le mandat et les comptes rendus du Comité pharmacothérapeutique fédéral. Nous avons également analysé les banques de données des organisations sur la consommation de médicaments et les transactions liées aux médicaments. Lorsqu'il était pertinent de le faire, nous avons fait confiance aux vérifications effectuées par d'autres organisations. Nous n'avons pas vérifié les transactions individuelles liées aux prestations pharmaceutiques.

Nous avons examiné les mesures prises par Santé Canada pour donner suite aux recommandations formulées dans notre vérification de 2000, ainsi que les mesures prises par Anciens Combattants Canada pour donner suite à nos recommandations de 1996 sur les services de santé non assurés. Nous avons rencontré le personnel des ministères qui s'occupe des programmes de services de santé non assurés. Nous avons examiné la documentation, y compris des

lois, des règlements, des documents de programmes et des études, et nous avons étudié toute l'information recueillie au sujet des pratiques exemplaires. Afin d'analyser les données, nous avons obtenu auprès de toutes les organisations concernées des données anonymes pour 2002-2003 et, lorsqu'elles étaient disponibles, pour 2003-2004.

Pour effectuer nos études sur les personnes âgées qui consomment au moins dix médicaments en même temps (voir le paragraphe 4.56), nous avons sélectionné des échantillons simples au sein de quatre populations distinctes. La taille des échantillons était suffisamment importante pour obtenir un intervalle de confiance de plus ou moins 10 p. 100, avec un niveau de confiance de 95 p. 100 ou plus pour chaque population. Les prévisions concernant les populations combinées ont été calculées à partir de moyennes pondérées. Les intervalles de confiance de ces prévisions ne dépassent pas plus ou moins 5 p. 100, avec un niveau de confiance de 95 p. 100.

Pour effectuer l'analyse de la comparaison des prix payés par le gouvernement fédéral et celui de deux provinces (voir le paragraphe 4.71), nous avons arrondi les achats en grandes quantités et exclu les valeurs aberrantes. Nous avons effectué des tests statistiques sur la variation des prix des médicaments, au cours d'une année civile, et sur la variation des prix que causeraient les écarts dans le coût des médicaments entre les provinces. Nous avons constaté que ces écarts étaient négligeables.

Critères

Tout comme les objectifs de la vérification, les critères ont été établis par le Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL). L'adoption d'objectifs et de critères communs permet de normaliser la méthode adoptée par le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires lors de la vérification simultanée de leurs programmes d'assurance-médicaments respectifs. Les critères pertinents qui ont servi au cours de la présente vérification sont les suivants :

- Les objectifs du programme devraient englober l'ensemble de la mission du programme. Ils devraient être clairement définis, mesurables et examinés régulièrement.
- De l'information adéquate sur le rendement devrait être disponible en vue d'évaluer si l'énoncé de mission du programme et les objectifs sont atteints.
- Un cadre de responsabilités en bonne et due forme devrait être instauré avec le fournisseur de services externe en vue d'évaluer l'efficacité de ses services (attentes, évaluations et méthodes de reddition de comptes).
- Des procédures adéquates devraient être en place de façon à assurer le respect des lois et des politiques et de prendre les mesures correctives au besoin.
- Les médicaments devraient être évalués en bonne et due forme pour assurer leur rapport coût-efficacité avant d'être inscrits sur une liste.
- Les médicaments inscrits sur les listes devraient être évalués régulièrement en vue de déterminer s'ils doivent demeurer sur la liste ou être retirés, ou si on doit restreindre leur usage; et des mesures correctives devraient être prises au besoin.
- Il devrait y avoir des politiques et des procédures en vigueur pour veiller à ce que les médicaments et les services pharmaceutiques couverts soient obtenus aux meilleurs prix possibles (en ayant recours notamment à des appels d'offre, aux médicaments génériques et aux achats en grandes quantités).
- Les prix des médicaments devraient être surveillés et analysés, et le cas échéant, vérifiés.
- Les pratiques de prescription devraient être surveillées en vue d'évaluer, dans la mesure du possible, si elles sont adéquates et économiques.
- Des procédures devraient être mises en place pour favoriser l'amélioration des pratiques de prescription des médecins.
- Des procédures devraient être instaurées pour surveiller et analyser la consommation de médicaments et prendre des mesures correctives, au besoin (par exemple lorsqu'il y a surprescription ou des interactions dangereuses entre médicaments).

- Des procédures adéquates devraient être en place pour sélectionner les pharmacies à vérifier et les classer par ordre de priorité.
- Des vérifications devraient être effectuées de manière uniforme, et le cas échéant, les sommes dues devraient être récupérées en temps opportun.
- L'organisation devrait obtenir une assurance raisonnable que le système de traitement des demandes de remboursement des pharmacies approuve seulement les demandes valables, et ce avec exactitude, cohérence et rapidité, et que les montants versés aux pharmacies sont conformes aux politiques et aux lois en vigueur.
- Des rapports devraient être présentés au Parlement ou à l'assemblée législative dans les délais prescrits.
- Santé Canada devrait avoir pris des mesures nécessaires pour donner suite au rapport de suivi de son programme de prestations pharmaceutiques, publié en 2000 par le Bureau du vérificateur général.
- Anciens Combattants Canada devrait avoir pris des mesures nécessaires pour donner suite au rapport de suivi de son programme de prestations pharmaceutiques publié en 1998 par le Bureau du vérificateur général.

Autres travaux de vérification pertinents

Voir les rapports suivants du vérificateur général : le chapitre 13, Santé Canada — La santé des Premières nations (octobre 1997); le chapitre 15, Santé Canada — La santé des Premières nations : suivi (octobre 2000); le chapitre 12, Anciens Combattants Canada — Les soins de santé (mai 1996); le chapitre 28, Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs — Anciens Combattants Canada (décembre 1998).

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell
Directeur principal : Michael Shannon
Directeur : Frank Barrett

Theresa Bach
Albert Melanson
Paul Pilon
Etienne Robillard
Marilyn Rushton
Jo Ann Schwartz
Trevor Shaw
Barry Sterparn
Rafid Warsalee

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Suivi des vérifications antérieures

Recommandation du Bureau du vérificateur général (BVG), 2000	Recommandation du Comité des comptes publics, 2001	Évaluation du BVG	Progrès réalisés jusqu'à présent
Santé Canada devrait surveiller plus étroitement les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments et effectuer des analyses rigoureuses et continues pour évaluer l'efficacité des messages.	Que Santé Canada analyse régulièrement les cas ou les messages d'avertissement produits par le système de traitement aux points de service n'ont pas été pris en compte afin de déterminer si ces messages sont efficaces, si les ordonnances rejetées par certains pharmaciens ont été remplies par d'autres, et comment et pourquoi des clients en possession d'un très grand nombre d'ordonnances réussissent à déjouer le système.	●	Santé Canada continue de surveiller les cas ou les messages d'avertissement n'ont pas été pris en compte et utilise l'information recueillie pour déterminer quel fournisseur devrait être vérifié. Voir le paragraphe 4.29
	Que Santé Canada fasse état de son analyse des cas ou les pharmaciens n'ont pas tenu compte des messages d'avertissement et indique les mesures prises par suite de cette analyse dans son rapport sur le rendement pour la période qui prendra fin le 31 mars 2002, et dans les rapports subséquents.	●	Santé Canada a présenté dans son rapport sur le rendement une analyse des cas ou les messages d'avertissement n'ont pas été pris en compte par les pharmaciens et des mesures ont été prises. Voir le paragraphe 4.29
	Que Santé Canada améliore immédiatement le système de traitement aux points de service pour les pharmacies qui participent au programme des Services non assurés, afin que ce système indique les dates, les quantités et les noms des médicaments prescrits en ce qui concerne à tout le moins les trois dernières ordonnances d'un client, ainsi que les coordonnées des médecins qu'il a visités.	○	Les données tirées du système de traitement aux points de service de Santé Canada n'ont pas été actualisées comme le demandait le Comité des comptes publics. Voir le paragraphe 4.34
Lorsqu'il constate une importante tendance à l'utilisation inappropriée de médicaments prescrits, Santé Canada devrait continuer d'effectuer un suivi rigoureux auprès des clients des services de santé non assurés, des médecins, des pharmaciens et des organismes professionnels. Santé Canada devrait s'assurer d'être en mesure de faire ce suivi.	Que Santé Canada effectue une analyse centralisée de l'utilisation des médicaments, semblable à ce qui se fait dans certaines provinces, afin de repérer les utilisations à mauvais escient et multiples en temps réel.	○	Les bénéficiaires du programme de Santé Canada peuvent toujours se procurer un grand nombre de médicaments sur ordonnance. L'information issue de l'analyse des cas ou les messages d'avertissement n'ont pas été pris en compte n'est pas utilisée pour faire un examen de l'utilisation des médicaments ni pour surveiller la sécurité des patients. Voir le paragraphe 4.33

● Complètement mise en œuvre ◓ Progrès satisfaisants ○ Progrès insatisfaisants

Recommandation du Bureau du vérificateur général (BVG), 2000	Recommandation du Comité des comptes publics, 2001	Évaluation du BVG	Progrès réalisés jusqu'à présent
	Que Santé Canada élabore une politique pour guider sa démarche dans les cas où il serait incapable d'obtenir le consentement des bénéficiaires des services de santé non assurés quant au partage de l'information sur l'utilisation des produits pharmaceutiques avec les professionnels de la santé, et qu'il fasse connaître cette politique avant la mise en œuvre d'un régime axé sur le consentement des clients dans le cadre du Programme des services de santé non assurés.	◓	Santé Canada a cessé d'analyser l'utilisation inadéquate de médicaments en raison de préoccupations liées à la protection des renseignements personnels, même s'il n'est pas nécessaire de partager les profils des bénéficiaires. Voir le paragraphe 4.46
	Que Santé Canada explore des moyens de faciliter le partage de l'information entre les pharmaciens et les médecins qui fournissent des services dans le cadre du Programme des services de santé non assurés, et qu'il fasse part au Comité de ses conclusions d'ici le 31 mars 2002.		
	Que Santé Canada demande au gouvernement de modifier la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, au besoin, pour qu'il soit établi clairement que les fournisseurs de soins de santé peuvent partager l'information d'ordre médical concernant des particuliers avec leurs homologues.		
	Que Santé Canada examine l'option de l'adoption d'une loi habilitante aux fins du Programme des services de santé non assurés, laquelle permettrait entre autres le partage des renseignements entre professionnels de la santé sur les habitudes de consommation de médicaments d'ordonnance, et fasse rapport au Comité sur les conclusions de cet examen d'ici le 31 mars 2002.		
Santé Canada devrait appliquer les exigences du contrat selon lesquelles l'entrepreneur doit mener une vérification des fournisseurs de services pharmaceutiques et de soins dentaires, et faire rapport. Le Ministère devrait continuer à prendre des mesures pour améliorer l'évaluation des demandes et les vérifications des fournisseurs.	Que Santé Canada fasse figurer les plans d'évaluation des programmes de santé communautaire et du programme des Services de santé non assurés dans son rapport sur les plans et les priorités de l'exercice 2002-2003 et dans les rapports subséquents.	◓	Santé Canada a pris des mesures pour régler le problème des trop-payés. La vérification des demandes de remboursement le jour suivant et la vérification des pharmacies ont permis de prévenir, de déceler et de récupérer les trop-payés. Voir les paragraphes 4.99 et 4.102

● Complètement mise en œuvre ◓ Progrès satisfaisants ○ Progrès insatisfaisants

Recommandation du Bureau du vérificateur général, 1996	Recommandation du Comité des comptes publics, 2001	Évaluation du BVG	Progrès réalisés jusqu'à présent
Le ministère des Anciens combattants devrait élaborer et mettre en œuvre un plan afin de tirer profit des avantages du nouveau formulaire (liste) des médicaments et de l'amélioration du système de contrôle des médicaments.		●	Anciens Combattants Canada a entièrement refait sa liste et a mis en œuvre un système de traitement des demandes de remboursement en 1997-1998. Voir le paragraphe 4.31
Le ministère des Anciens combattants devrait examiner des options moins coûteuses pour dispenser les médicaments en vente libre à ses clients.		◓	Le Ministère a étudié des moyens moins coûteux de fournir des médicaments en vente libre mais n'a pas mis en œuvre de processus qui permettrait de réaliser des économies substantielles. Voir le paragraphe 4.93

● Complètement mise en œuvre ◓ Progrès satisfaisants ○ Progrès insatisfaisants

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2004 Points saillants
Chapitre 1	La vérification interne dans les ministères et les organismes
Chapitre 2	La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent
Chapitre 3	Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18
Chapitre 4	La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques
Chapitre 5	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
Chapitre 6	Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires
Chapitre 7	Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 5

Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, Questions d'une importance particulière — 2004 et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/2-12F
ISBN 0-662-78160-0

Chapitre

5

Affaires indiennes et du Nord Canada

Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Valeur et prestation de l'enseignement 5
Enjeux et défis associés à l'éducation des Premières nations 6
Programmes et financement ministériels 6
Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 8

Suivi de l'enseignement primaire et secondaire 8

Ce que nous avons signalé en 2000 8
Il y a encore un manque de résultats probants 9
L'écart de scolarisation considérable est toujours présent 12
Le Ministère n'a pas encore défini ses rôles et ses responsabilités 14
Il n'y a pas encore de bons indicateurs de rendement et de résultats 16
Le Ministère ne dispose pas encore d'une bonne information sur les coûts 19
Les ententes sur les frais de scolarité posent toujours des problèmes 20
Les évaluations des écoles doivent être terminées 20

Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire 21

Examen en cours de la politique et de l'objectif du Programme 21
Le cadre de gestion et de reddition de comptes est inadéquat 22
Les rôles et les responsabilités liés à l'exécution du Programme ne sont pas clairs 23
L'affectation des fonds n'assure pas un accès équitable au Programme 24
Le Ministère doit obtenir une meilleure information 25
Divergences dans l'information fournie au Conseil du Trésor 26
Vers une plus grande reddition de comptes 26
Le Parlement n'a pas une vue d'ensemble complète 27

Conclusion 30

À propos de la vérification 33

Annexes

A. Les enjeux et les défis de l'enseignement offert aux Premières nations 35
B. Événements marquants qui ont jalonné les initiatives d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire des Premières nations 36

Affaires indiennes et du Nord Canada
Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire

Points saillants

5.1 Bien qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ait complété d'autres études et ait entrepris plusieurs nouvelles initiatives dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire, il a réalisé des progrès limités en ce qui concerne la plupart des questions soulevées et des recommandations formulées dans notre rapport d'avril 2000 et dans le rapport de juin 2000 du Comité permanent des comptes publics. Le Ministère ne sait pas si le financement octroyé aux Premières nations est suffisant pour assurer le respect des normes qu'il a fixées en matière d'éducation, ni si les résultats obtenus sont proportionnels aux ressources fournies. Le budget de ce programme s'élève à plus d'un milliard de dollars annuellement.

5.2 L'écart de scolarisation considérable entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la population canadienne en général continue de nous préoccuper. Nous nous inquiétons aussi du fait que, selon les estimations, le temps nécessaire pour combler cet écart ait un peu augmenté, soit d'environ 27 ans à 28 ans.

5.3 Le nombre de membres des Premières nations ayant obtenu un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires est en hausse. Toutefois, nous avons constaté que la gestion et le cadre redditionnel du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire présentent des lacunes importantes. Le Ministère n'a pas clairement défini ses rôles et ses responsabilités. Sa méthode d'affectation des fonds aux Premières nations n'assure pas un accès équitable au plus grand nombre d'étudiants possible, et le Ministère ne sait pas si les fonds octroyés ont servi aux fins prévues. De plus, l'information disponible sur le rendement du Programme est insuffisante. Le Ministère ne sait donc pas si les fonds affectés au Programme sont suffisants pour appuyer tous les étudiants admissibles, et il n'a aucune assurance que seuls les étudiants admissibles qui suivent des cours admissibles reçoivent des fonds. Le budget de ce programme s'élève à environ 273 millions de dollars par année.

5.4 Nous avons aussi observé des divergences dans l'information sur le fonctionnement du Programme fournie par le Ministère au Conseil du Trésor. De plus, l'information communiquée au Parlement ne donne pas un tableau complet du Programme et ne permet pas d'établir dans quelle mesure il contribue à réduire l'écart de scolarisation postsecondaire entre les membres des Premières nations et la population canadienne en général.

5.5 Le Ministère effectue en ce moment un examen complet de toutes les autorisations qui se rattachent à la politique et à l'exécution de ses

programmes, y compris ses programmes d'éducation. Cette démarche lui donne l'occasion ainsi qu'aux organismes centraux, de concert avec les Premières nations et d'autres parties, de jeter un regard neuf sur la conception et l'administration des programmes, de même que sur la responsabilité à l'égard des résultats et de la communication d'information sur ceux-ci.

Contexte et autres observations

5.6 L'enseignement primaire et secondaire offert aux jeunes vivant dans les réserves est régi par divers traités, lois et accords ainsi que par la politique gouvernementale. Il fait appel à de nombreux intervenants. Affaires indiennes et du Nord Canada et les organismes centraux établissent les niveaux de financement, la politique en matière d'éducation et les exigences relatives à la prestation des services. Le Ministère gère aussi sept écoles. En vertu de diverses ententes de financement conclues avec le Ministère, les Premières nations assurent l'enseignement dans les réserves ou achètent des services éducatifs des conseils scolaires locaux; certaines collectivités combinent les deux moyens. Les provinces et les conseils scolaires sont chargés de l'enseignement aux jeunes qui vivent dans les réserves mais qui étudient à l'extérieur de leur collectivité. Certains élèves fréquentent une école privée. Au niveau postsecondaire, le Ministère transfère des fonds aux Premières nations afin d'aider financièrement les étudiants admissibles vivant dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci. Cet argent sert à payer les frais de scolarité, les livres et les fournitures. Le cas échéant, l'aide financière sert également à payer les frais de déplacement et de subsistance des étudiants inscrits à temps plein et de leurs personnes à charge.

5.7 Beaucoup d'étudiants et de collectivités des Premières nations sont aux prises avec des enjeux et des défis fondamentaux qui sont plus répandus chez eux que chez les autres Canadiens, et qui peuvent faire obstacle à leur réussite scolaire. Par exemple, la plupart des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 habitants. Vu la petite taille de ces collectivités, leurs écoles éprouvent de la difficulté à offrir des services éducatifs diversifiés.

5.8 De plus, la population des Premières nations est jeune et en pleine croissance. Selon le Ministère, environ 40 p. 100 de la population des Indiens inscrits est âgée de moins de 19 ans, comparativement à 25 p. 100 pour la population canadienne. Le Ministère prévoit que la population des Indiens inscrits vivant dans les réserves passera d'environ 445 000 personnes en 2003 à 700 000 personnes d'ici 2021.

5.9 L'éducation constitue un élément essentiel pour améliorer le contexte socioéconomique des membres et des collectivités des Premières nations et le rendre comparable à celui des autres Canadiens. Toutes les parties, dont le Ministère, les Premières nations, les provinces, les conseils scolaires, les parents et les élèves, doivent faire des efforts concertés pour obtenir de meilleurs résultats. Nous croyons que le Ministère doit prendre l'initiative et régler les problèmes de longue date qui touchent l'éducation des Premières nations. En particulier, le Ministère doit de toute urgence définir ses rôles et ses responsabilités, améliorer son rendement opérationnel et mieux communiquer ses résultats.

Réaction du Ministère. Le Ministère est d'accord avec toutes les recommandations. Il réitère sa détermination à collaborer avec les Premières nations et d'autres intervenants pour améliorer les résultats scolaires des étudiants des Premières nations. Il affirme que la réussite des Premières nations dans le domaine de l'éducation doit se mesurer sur une longue période.

Introduction

Valeur et prestation de l'enseignement

5.10 L'éducation constitue un facteur déterminant pour améliorer le contexte socioéconomique des membres et des collectivités des Premières nations et le rendre comparable à celui des autres Canadiens. En avril 2000, nous avons signalé un écart de scolarisation considérable, mesuré par le nombre de personnes ayant terminé leurs études secondaires, entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la population canadienne en général.

5.11 De nombreuses études ont souligné l'importance et les avantages de l'éducation postsecondaire. Pour sa part, la Commission royale sur les peuples autochtones a établi un lien entre l'éducation postsecondaire et le renforcement des capacités, le développement des ressources humaines et l'autonomie gouvernementale. Selon une étude de Développement des ressources humaines Canada menée en 2002, plus de 70 p. 100 des emplois créés au Canada exigent un niveau quelconque d'études postsecondaires. Cette constatation revêt une importance particulière pour les membres des Premières nations parce que, comparativement à la population canadienne en général, une proportion beaucoup plus petite d'entre eux détient un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires.

5.12 Les Premières nations et leurs organismes estiment que l'éducation est un droit issu des traités qui porte sur tous les niveaux d'enseignement, y compris l'enseignement de niveau postsecondaire. Le gouvernement fédéral n'est pas d'accord. Les programmes d'enseignement primaire et secondaire du Ministère sont régis par divers traités, lois et accords ainsi que par la politique gouvernementale. Au niveau postsecondaire, le gouvernement considère que l'aide octroyée aux étudiants des Premières nations découle de la politique en vigueur.

5.13 L'enseignement primaire et secondaire offert aux jeunes vivant dans les réserves fait appel à de nombreux intervenants. À l'échelon fédéral, Affaires indiennes et du Nord Canada et les organismes centraux établissent les niveaux de financement, la politique en matière d'éducation et les exigences relatives à la prestation des services. Le Ministère gère également sept écoles dans les réserves. En vertu de diverses ententes de financement conclues avec le Ministère, les Premières nations assurent l'enseignement dans les réserves ou achètent des services éducatifs des conseils scolaires locaux, ou encore font les deux. Les provinces et les conseils scolaires sont chargés de l'enseignement aux jeunes qui vivent dans les réserves mais qui étudient à l'extérieur de leur collectivité. Certains élèves fréquentent une école privée. On s'attend à ce que les parents et les familles s'intéressent activement à l'éducation de leurs enfants, et les élèves sont tenus de fréquenter l'école au moins aussi longtemps qu'il est exigé dans leur province de résidence.

Enjeux et défis associés à l'éducation des Premières nations

5.14 Beaucoup d'étudiants et de collectivités des Premières nations sont aux prises avec des enjeux et des défis fondamentaux qui sont plus répandus chez eux que chez les autres Canadiens, et qui peuvent faire obstacle à leur réussite scolaire. Cela comprend notamment les problèmes de santé, la conjoncture économique défavorable, le racisme et les problèmes d'ordre géographique et démographique (pour plus de détails, consulter l'annexe A). Or, malgré ces entraves, nous avons constaté que certaines initiatives des Premières nations ont donné de bons résultats aux niveaux primaire et secondaire, par exemple la création du First Nations Education Steering Committee en Colombie-Britannique (voir « Initiatives réussies en faveur de l'enseignement aux Premières nations »). D'autres régions pourraient tirer profit de pratiques similaires.

Programmes et financement ministériels

5.15 **Enseignement primaire et secondaire.** L'enseignement primaire et secondaire, dont le financement s'élève à 1,1 milliard de dollars par année environ, continue d'être le plus grand secteur de programme d'Affaires indiennes et du Nord Canada, et représentait plus de 20 p. 100 du budget du Ministère en 2003-2004. Ce dernier dépense en outre environ 213 millions de dollars par année pour des établissements scolaires. Le Ministère verse aussi des fonds pour les pensions de retraite des enseignants et le soutien administratif des bandes lié à l'éducation; il n'assure toutefois pas de suivi distinct de ce financement. En 2002-2003, les fonds affectés à l'éducation soutenaient quelque 120 000 élèves, dont environ 60 p. 100 fréquentaient des écoles dans les réserves (on compte environ 503 écoles, et les Premières nations les gèrent toutes, à l'exception de 7) et 40 p. 100 des écoles provinciales ou privées.

5.16 Le Ministère attribue des fonds aux conseils de bande et à d'autres autorités scolaires des Premières nations pour appuyer les services éducatifs offerts aux personnes vivant dans les réserves, des élèves de la maternelle aux apprenants adultes. Les fonds sont versés par l'intermédiaire de diverses ententes de financement. Ils servent à couvrir les frais des élèves vivant dans les réserves et fréquentant une école (dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci). Ils servent aussi à financer les services de soutien aux élèves, par exemple le transport, le counselling, le logement et l'aide financière, ainsi que l'administration et l'évaluation des écoles, et les conseils scolaires des Premières nations. Selon la politique ministérielle en vigueur, les écoles des Premières nations sont tenues, à tout le moins, d'offrir des programmes d'études reconnus par la province, d'engager des enseignants certifiés par la province, et de respecter des normes d'éducation permettant aux élèves de fréquenter, à un niveau équivalent, une autre école de la province où se trouve la réserve.

5.17 **Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire.** Ce programme a pour objet d'aider les étudiants admissibles à payer les frais de scolarité, les livres et les fournitures. Le cas échéant, l'aide financière sert également à payer les frais de déplacement et de subsistance des étudiants

Initiatives réussies en faveur de l'enseignement aux Premières nations

Le First Nations Education Steering Committee, un organisme sans but lucratif, a été mis sur pied en mai 1992 afin de faciliter les discussions sur les questions liées à l'enseignement aux Premières nations en Colombie-Britannique. Il fournit aux Premières nations de l'information pertinente et actuelle sur les politiques et les programmes fédéraux et provinciaux, fait des recherches pour soutenir la scolarisation des Premières nations et communique avec les pouvoirs publics fédéraux et provinciaux afin que les préoccupations des Premières nations soient prises en compte. Environ 60 techniciens en éducation représentant les collectivités des Premières nations des quatre coins de la province encadrent les activités de ce comité directeur.

Le comité directeur administre un certain nombre de volets du programme d'enseignement dans les réserves, dont le Programme d'éducation spéciale, les évaluations des écoles de bandes et l'initiative de réforme de l'enseignement découlant du plan d'action Rassembler nos forces. Dans ces trois cas, le comité directeur affecte des fonds aux Premières nations, analyse et approuve des propositions de projet, révise des rapports de projet et évalue les résultats de projet. En outre, il aide les Premières nations à élaborer des programmes de perfectionnement, à recruter des enseignants et à renforcer leurs capacités. Il publie des études et des documents de travail sur des questions qui concernent l'enseignement aux Premières nations et sur les pratiques exemplaires recensées dans l'ensemble de la province.

En 2001-2002, le budget du comité directeur s'élevait à 11,9 millions de dollars et était financé surtout par Affaires indiennes et du Nord Canada. Près de 9 millions de dollars ont été versés directement aux collectivités des Premières nations. La majeure partie de ce financement, soit 2,3 millions de dollars, a été attribuée à des projets découlant du plan d'action Rassembler nos forces; 1,1 million de dollars ont servi à financer le Programme d'éducation spéciale; et 185 000 $ ont été consacrés aux évaluations des écoles de bandes.

Les représentants des bureaux régionaux du Ministère et des Premières nations nous ont dit qu'ils étaient très satisfaits de la qualité et de l'ampleur des services offerts par le comité directeur. Une évaluation récente de l'organisme a aussi permis de constater que les divers intervenants étaient très satisfaits de la qualité des programmes et des services offerts par le comité directeur ainsi que des méthodes qu'il utilise pour guider les collectivités et favoriser leur participation. L'évaluation a également conclu que le comité directeur représentait les vues des Premières nations de la Colombie-Britannique dans le domaine de l'éducation.

Source : Documents provenant du First Nations Education Steering Committee; entretiens avec des membres du comité directeur et des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada de la Colombie-Britannique (non vérifiés)

inscrits à temps plein et de leurs personnes à charge. L'aide fournie n'est pas fonction du revenu de l'étudiant ou de celui de ses parents ou de son conjoint. Pour être admissible à l'aide financière, l'étudiant doit être un Inuit ou un Indien inscrit qui vit habituellement au Canada, dans une réserve ou à l'extérieur d'une réserve. L'étudiant doit aussi être inscrit à un programme d'enseignement postsecondaire accrédité par une province ou à un programme préparatoire à l'entrée à l'université ou au collège, et il doit maintenir des résultats scolaires satisfaisants. Le Programme couvre en outre le coût des services d'orientation et de counselling relatifs aux études postsecondaires. Le Ministère verse la plus grande partie du financement aux Premières nations par le truchement de diverses ententes de financement et il s'attend à ce qu'elles utilisent l'argent conformément aux conditions définies

Initiatives réussies en faveur de l'enseignement aux Premières nations

dans les ententes. La chronologie des événements marquants qui ont jalonné les initiatives d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire des Premières nations figure à l'annexe B.

5.18 Nous avons calculé qu'entre 1994-1995 et 2003-2004, Affaires indiennes et du Nord Canada a affecté près de 2,8 milliards de dollars aux programmes d'enseignement postsecondaire destinés aux Premières nations, dont environ 304 millions de dollars en 2003-2004. Environ 90 p. 100 de ce financement a été attribué au Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Selon nos calculs, environ 30 000 étudiants ayant reçu une aide financière de ce programme ont obtenu leur diplôme entre 1994-1995 et 2001-2002. Le Ministère a signalé que plus de 25 000 membres des Premières nations et Inuits avaient reçu une aide financière en 2002-2003.

Objet de la vérification

5.19 Le présent chapitre fait état des constatations de deux vérifications distinctes qui donnent un aperçu plus complet du soutien accordé par le Ministère à l'éducation des Premières nations.

- La première vérification est un suivi de notre vérification du programme d'enseignement primaire et secondaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada dont le rapport a été publié en avril 2000. Cette première vérification ciblait l'étendue des progrès réalisés par le Ministère au regard des questions soulevées et des recommandations formulées dans notre rapport d'avril 2000 ainsi que de celles figurant dans le rapport de juin 2000 du Comité permanent des comptes publics, qui traitait de l'enseignement primaire et secondaire.
- La deuxième vérification porte sur le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire du Ministère. Elle avait pour objet d'examiner la gestion du Programme par le Ministère. Notre vérification visait à déterminer si le Ministère s'était doté d'une politique et d'un objectif précis pour ce programme, si les systèmes et les procédures devant appuyer la mise en œuvre du Programme respectaient la politique et l'objectif de celui-ci, et si une information pertinente était communiquée au Parlement.

5.20 On trouvera d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères des vérifications à la fin de ce chapitre dans la section **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Suivi de l'enseignement primaire et secondaire

Ce que nous avons signalé en 2000

5.21 En avril 2000, nous avons signalé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'avait pas pu démontrer qu'il était en voie d'atteindre son objectif énoncé, c'est-à-dire aider les Premières nations vivant dans les réserves à combler leurs besoins en matière d'éducation et à réaliser leurs aspirations. Nous avons constaté que les progrès accomplis pour éliminer l'écart de

scolarisation entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la population canadienne en général avaient été lents à un point inacceptable et que des mesures devaient être prises sans délai pour éliminer cet écart. Nous avons aussi indiqué que le Ministère devait définir ses rôles en matière d'éducation, intervenir pour régler les questions en suspens, élaborer et utiliser des mesures du rendement appropriées, et améliorer son rendement opérationnel.

5.22 Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur la vérification et a soumis son rapport au Parlement en juin 2000. Le Comité s'est dit très inquiet de l'état inacceptable de l'enseignement primaire et secondaire offert aux Premières nations et il a critiqué le style de gestion « non interventionniste » du Ministère. Le Comité a appuyé le principe du transfert des responsabilités, mais a insisté pour qu'il soit assorti de rôles et de responsabilités clairement définis et approuvés par toutes les parties. Le Comité a reconnu que le Ministère avait une bonne compréhension des problèmes soulevés mais a ajouté qu'il s'attendait à ce que le Ministère comble rapidement les lacunes cernées au cours de la vérification. Il a aussi demandé au Ministère de faire le compte rendu de ses progrès dans son rapport sur le rendement, et ce, à partir du *Rapport sur le rendement* de 2001 (rapport sur l'exercice se terminant le 31 mars 2001).

5.23 Le Ministère a généralement accepté les recommandations du Comité et il s'est engagé à les mettre en œuvre avec ses partenaires. Il n'a pas entièrement consenti à faire état de ses progrès dans son rapport sur le rendement. Il a plutôt décidé de publier un rapport bisannuel sur l'éducation des Premières nations à compter de 2002-2003 et d'inclure les principaux indicateurs de ce rapport dans son rapport sur le rendement.

Il y a encore un manque de résultats probants

5.24 En 2000, nous avons constaté une absence de mesures significatives pour régler les questions soulevées dans de nombreux rapports et études. Nous avons recommandé que des plans d'action soient mis en œuvre sans tarder. Ces plans devaient fournir de l'information sur les coûts et les responsabilités en matière de financement, sur les responsables des mesures et le type d'intervention, ainsi que sur les échéanciers. Nous avons également recommandé que le Ministère montre comment ses initiatives, y compris son plan « Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones », régleraient les questions de longue date et amélioreraient l'éducation des Premières nations.

5.25 Compte tenu des engagements pris par le Ministère, nous nous attendions à ce qu'il ait élaboré et mis en œuvre une stratégie détaillée et un plan d'action pour appliquer les mesures visant à apporter des améliorations et pour surveiller les progrès.

5.26 Nous avons relevé plusieurs éléments nouveaux depuis notre vérification de 2000. On trouvera à la pièce 5.1 un résumé de ces éléments et de la situation actuelle. Certains ont trait aux mesures prises à la suite de nos recommandations ou de celles du Comité permanent des comptes publics.

D'autres se rapportent aux programmes d'enseignement existants ou nouveaux, au renouvellement des autorisations en matière d'éducation, aux études supplémentaires et aux changements organisationnels au Ministère. Toutefois, nous avons constaté qu'à quelques exceptions près, par exemple l'éducation spéciale, le Ministère avait fait peu de progrès depuis 2000. Il a en effet maintenu les mêmes pratiques pour ce qui est de la façon dont il soutient et administre les programmes d'enseignement primaire et secondaire offerts aux élèves vivant dans les réserves, et de la manière dont il en rend compte. Les conditions du Programme, la répartition du financement et les exigences en matière de rapports sont essentiellement restées les mêmes.

Pièce 5.1 Programmes d'enseignement primaire et secondaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada : évolution de la situation depuis notre vérification de 2000

Activités	État d'avancement en août 2004
Actions liées à notre vérification de 2000	
Rôles et responsabilités. En 2000-2001, le Ministère s'est engagé à collaborer avec toutes les parties concernées pour mieux définir ses rôles dans le domaine de l'éducation. À la suite du rapport du Comité permanent des comptes publics, le Ministère s'est engagé à publier, de concert avec les Premières nations, une déclaration sur ses rôles et ses responsabilités avant juin 2002. À la fin de 2001, un comité ministériel a produit une première ébauche et, au début de 2002, le Ministère a chargé un cadre supérieur de poursuivre le travail. Un grand nombre d'ébauches ont été rédigées, mais aucune décision définitive n'a été prise. La Direction générale de l'éducation assume maintenant la responsabilité d'élaborer une déclaration sur les rôles et les responsabilités dans le domaine de l'enseignement aux Premières nations.	Le Ministère n'a pas préparé de plan pour clarifier ses rôles et ses responsabilités.
Rapport bisannuel. En 2000-2001, le Ministère s'est engagé auprès du Comité permanent des comptes publics à publier dès 2002-2003 un rapport bisannuel sur l'enseignement aux Premières nations. Le rapport devait décrire avec précision les progrès réalisés pour combler l'écart de scolarisation.	Le Ministère a publié son premier rapport bisannuel en 2004.
Régime de vérification de la conformité. Depuis notre vérification, le Ministère nous a affirmé qu'il a mis à jour son régime de vérification de la conformité pour l'administration de ses programmes d'éducation. Ce régime vise à accroître la reddition de comptes et la conformité à l'égard des modalités du Programme.	Au printemps 2004, le Ministère a envoyé aux bureaux régionaux une ébauche des lignes directrices relatives à la conformité.
Méthode pour suivre les progrès des élèves. En 2002-2003, le Ministère a commencé à élaborer une méthode pour suivre les progrès des élèves dont il finance les études. Cela aidera les Premières nations, les enseignants et les chercheurs à comprendre les facteurs qui influent sur les résultats scolaires des élèves et contribuera à clarifier les décisions prises dans le cadre de la politique et du Programme.	Le Ministère poursuit ses travaux sur la méthode servant à suivre les progrès des élèves.
Renouvellement des autorisations	
La politique de 2000 du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert a déclenché un processus de renouvellement global de toutes les politiques et les autorisations d'exécution de programme du Ministère, notamment dans le domaine de l'éducation. Selon le Ministère, ce renouvellement des autorisations des programmes d'éducation marquait la première fois en plus d'un siècle que des modalités détaillées visant la mise en œuvre de ces programmes étaient définies. Cet exercice de renouvellement a permis de recenser des « irrégularités » importantes qui allaient à l'encontre des politiques et des autorisations d'exécution de programme existantes. Pour régler le problème, le gouvernement a accordé au Ministère l'autorisation provisoire de maintenir les pratiques en vigueur, dans l'attente d'un vaste examen de ses programmes d'éducation. Nous avons constaté qu'à deux reprises le Ministère n'avait pas respecté ses propres échéances pour terminer l'examen et avait demandé au gouvernement de reconduire son autorisation provisoire.	Aux termes de son dernier plan, le Ministère doit présenter une proposition au gouvernement pour renouveler sa politique et ses programmes en matière d'éducation au plus tard en octobre 2005.

Pièce 5.1 Programmes d'enseignement primaire et secondaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada : évolution de la situation depuis notre vérification de 2000 (suite)

Activités	État d'avancement en août 2004
Réformes éducatives	
En 1998, le gouvernement du Canada a donné suite au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones en définissant une politique à long terme de grande ampleur destinée à améliorer la qualité de vie des Premières nations et à favoriser leur autonomie. Ce plan, Rassembler nos forces, comprenait un volet consacré à la réforme de l'éducation, qui était doté de ressources pour améliorer la qualité de l'enseignement donné dans les écoles des Premières nations de même que les résultats scolaires. Selon les données ministérielles, entre 1998 et 2003, le Ministère a consacré 176 millions de dollars à environ 1 300 projets de réforme éducative proposés par les Premières nations et leurs organismes; ces projets répondaient à quatre priorités communes. L'initiative Rassembler nos forces, y compris son volet de réforme de l'éducation, a pris fin en mars 2003. Elle a été remplacée en avril 2003 par une initiative semblable, Nouveaux sentiers pour l'éducation, qui est dotée d'un budget annuel de 40 millions de dollars.	Le Ministère n'a pas évalué cette initiative. Il ignore si les objectifs visés ont été atteints. Il met en œuvre le programme Nouveaux sentiers pour l'éducation.
Nouvelles études	
Groupe de travail national du ministre sur l'éducation. En juin 2002, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a mis sur pied le Groupe de travail national sur l'éducation. Le Groupe se composait de 15 représentants des Premières nations spécialisés en éducation. Il était chargé de présenter au ministre des recommandations concrètes sur la manière d'améliorer l'enseignement aux Premières nations et de favoriser la collaboration entre le Ministère et les Premières nations en vue de mettre en œuvre les modifications proposées et de combler l'écart de scolarisation. Dans le cadre des travaux du Groupe, de nouvelles recherches ont été menées dans 11 domaines concernant, entre autres, les champs de compétence, le financement, la philosophie éducationnelle, l'infrastructure, le recrutement des enseignants et la participation des parents. En février 2003, le Groupe a rendu public son rapport intitulé *Nos enfants — Gardiens du savoir sacré*. Ce rapport indiquait que les Premières nations faisaient « face à une crise dans le domaine de l'éducation » et il présentait 27 recommandations destinées à améliorer la situation.	Les fonctionnaires du Ministère ont affirmé qu'ils collaboraient avec les Premières nations pour régler des questions importantes soulevées dans le rapport du Groupe de travail.
Révision des services votés. Le financement des programmes d'éducation a fait partie de la révision des services votés, qui a été achevée par le Ministère en 2003. Cette initiative visait à établir des liens clairs entre les ressources existantes et les résultats, à cerner une méthode pour mettre sur pied une structure d'autorisations simplifiée et intégrée, et à appuyer la décision du Ministère d'adopter un modèle de gestion plus dynamique et flexible.	Les conclusions de la révision contribueront à faciliter l'examen de la politique en matière d'éducation.
Études sur les coûts. Depuis 2000, le Ministère effectue ou finance des études supplémentaires en vue de comparer les niveaux de financement qu'il accorde aux Premières nations et ceux accordés par les provinces à leurs conseils scolaires. Ces études ont permis de conclure qu'il y a des écarts entre les niveaux de financement et de déterminer les facteurs qui pourraient expliquer ces écarts. Cependant, à l'instar des études sur les coûts réalisées antérieurement, elles n'ont pas été entérinées par le Ministère.	D'autres études sur les coûts sont prévues. Des discussions sur la formule de financement ont été amorcées avec les Premières nations.
Vérification de la reconnaissance professionnelle des enseignants. Une vérification de la reconnaissance professionnelle des enseignants a été effectuée en 2003. Elle a permis de constater des lacunes dans le cadre de contrôle de gestion destiné à assurer le respect des normes relatives à l'éducation dans les écoles des réserves. En particulier, on n'a pas défini concrètement ce qui constitue un « programme d'études comparable ».	Le Ministère a approuvé un plan d'action pour donner suite à ces recommandations et il le met en œuvre.
Évaluation des écoles fédérales et des écoles gérées par les bandes. Cette évaluation comportera un examen des méthodes d'allocation des ressources à ces écoles. Le Ministère compte se servir de cette évaluation pour documenter un examen supplémentaire des programmes et des politiques.	L'échéance fixée par le Ministère pour l'achèvement des travaux est l'automne 2004.

Pièce 5.1 **Programmes d'enseignement primaire et secondaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada : évolution de la situation depuis notre vérification de 2000 (suite)**

Activités	État d'avancement en août 2004
Nouveaux programmes	
Éducation spéciale. Ce programme axé sur l'éducation spéciale a été approuvé en janvier 2003. Il vise à améliorer le niveau de scolarisation des élèves en difficulté des Premières nations vivant dans les réserves. Il leur donne accès à des programmes et à des services d'éducation spéciale conçus en fonction de leur culture et répondant aux normes provinciales, dans la localité où ils vivent. Un budget initial de 52 millions de dollars a été approuvé pour 2002-2003; il sera relevé à 95 millions de dollars d'ici à 2005-2006, sous l'effet de la réaffectation annuelle de fonds déjà réservés à l'éducation.	Le Ministère met en œuvre le programme.
Salaires des enseignants. Ce nouveau programme, mis en place à la suite des recommandations formulées dans le rapport du Groupe de travail national du ministre sur l'éducation, a été approuvé en août 2003. Il apporte un complément salarial aux enseignants qui travaillent dans les écoles administrées par les bandes. Ce programme a été doté d'un budget annuel de 15 millions de dollars en 2004-2005.	Le Ministère met en œuvre le programme dans le cadre d'un projet pilote.
Participation des parents. Ce nouveau programme a aussi été mis en place pour donner suite aux recommandations du rapport du Groupe de travail national du ministre sur l'éducation. Il vise à encourager la participation des parents au sein des collectivités des Premières nations. Ce programme, qui a été approuvé en août 2003, a été doté d'un budget annuel de 5 millions de dollars en 2004-2005.	Le Ministère met en œuvre le programme dans le cadre d'un projet pilote.
Réorganisation	
Soutien aux opérations régionales et prestation de services. En 2003-2004, le Ministère a créé un service chargé de superviser les activités de surveillance et de conformité, et d'assurer l'uniformité et la reddition de comptes au sein des programmes ministériels dans toutes les régions.	Le Ministère a donné son aval au recrutement de nouveaux employés et il élabore de nouvelles méthodes de travail.
Direction générale de l'éducation à l'administration centrale. En 2003-2004, le Ministère a établi la Direction générale de l'éducation au sein de son administration centrale et a augmenté le nombre d'employés qui s'occupent des dossiers liés à l'éducation. Cette direction générale a la responsabilité de surveiller ces dossiers et de donner suite aux engagements pris par le Ministère dans ce domaine, à l'externe comme à l'interne.	Le Ministère a défini les responsabilités et les rôles particuliers de la Direction générale et de son personnel.
Direction régionale de l'éducation. Dans l'une des régions que nous avons visitées, une direction régionale de l'éducation a été créée en 2001 afin de mettre davantage l'accent sur les responsabilités régionales à l'égard de l'éducation. Une autre région envisageait de créer une structure semblable au moment de notre vérification alors qu'une troisième région était en train de créer un poste d'administrateur des programmes d'éducation.	Les régions sont d'avis qu'il n'y a pas suffisamment d'employés qui se consacrent aux dossiers liés à l'éducation. Le Ministère ne prévoit pas augmenter les effectifs dans les régions.

Source : Entretiens avec des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada et des Premières nations; réponse du Ministère à notre vérification de 2000; réponse du gouvernement au rapport de 2000 du Comité permanent des comptes publics; documents ministériels et autres (non vérifiés)

L'écart de scolarisation considérable est toujours présent

5.27 En 2000, nous avons utilisé les chiffres donnés par le Ministère dans ses documents budgétaires pour déterminer qu'il faudrait 23 ans pour combler l'écart de scolarisation entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la population canadienne en général. Nous avons supposé que la proportion de Canadiens diplômés du secondaire demeurerait la même qu'en 1996.

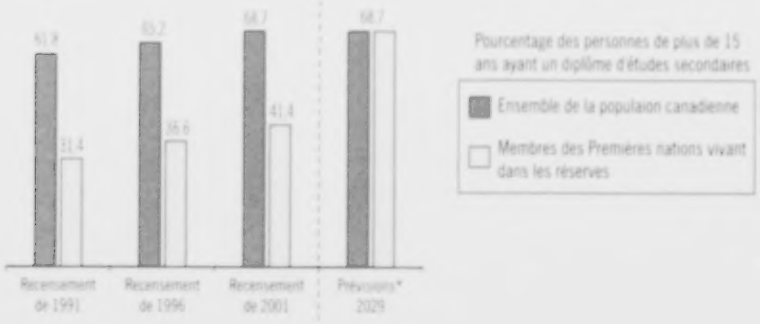
5.28 Le Ministère a reconnu l'importance de combler cet écart. Il a soutenu que ses projets de réforme scolaire et d'autres mesures correctives déjà en

cours permettraient de réaliser des progrès et que l'écart serait comblé plus tôt que nous l'avions prévu.

5.29 Nous avons recalculé l'écart relevé en 1996 (et signalé en 2000), en utilisant des données plus précises tirées des recensements de 1991 et 1996. Sans modifier nos prémisses, nous avons estimé qu'il faudrait environ 27 ans, au lieu de 23 ans comme nous l'avions initialement calculé, pour combler l'écart de scolarisation observé en 1996.

5.30 Nous avons aussi calculé, à l'aide de données des recensements de 1996 et 2001, l'écart de scolarisation qui existait en 2001. Nous avons ensuite estimé le temps qu'il faudrait pour combler cet écart et permettre aux membres des Premières nations vivant dans les réserves d'atteindre un niveau de scolarisation comparable à celui de la population canadienne en général. Nous avons constaté que la proportion des membres des Premières nations âgés de plus de 15 ans et détenant au moins un diplôme d'études secondaires avait augmenté de 4,8 p. 100 entre 1996 et 2001, alors que cette proportion s'était accrue de 3,5 p. 100 au sein de l'ensemble de la population canadienne. L'écart a diminué de 1,3 p. 100 au cours de cette période, mais le taux d'amélioration pour les membres des Premières nations vivant dans les réserves a ralenti comparativement aux cinq années précédentes, alors que celui de la population canadienne en général a affiché une légère hausse. Selon nos estimations, il faudra donc environ 28 ans pour que les membres des Premières nations vivant dans les réserves atteignent un niveau de scolarisation comparable à celui de la population canadienne (voir la pièce 5.2).

Pièce 5.2 L'écart de scolarisation entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et l'ensemble de la population canadienne



*Ce calcul est fondé sur l'hypothèse que le taux d'amélioration des Premières nations entre deux recensements demeure identique et que la proportion des Canadiens diplômés du secondaire reste stable.

Source : Données des recensements de 1991, 1996 et 2001 (non vérifiées)

5.31 Étant donné que le Ministère n'a pas utilisé une méthode uniforme pour surveiller l'écart, il ne pouvait pas expliquer la baisse du taux d'amélioration des élèves des Premières nations vivant dans les réserves au cours de la période se situant entre les recensements de 1996 et 2001.

Le Ministère nous a indiqué qu'il élabore diverses approches qui lui permettront de comparer les collectivités des Premières nations à d'autres collectivités présentant les mêmes caractéristiques, comme l'emplacement, et qu'il utilisera cette méthode au lieu de se fier à des comparaisons globales.

5.32 La nécessité de combler l'écart de scolarisation est encore plus pressante aujourd'hui compte tenu des données démographiques actuelles sur les collectivités des Premières nations et des prévisions dans ce domaine. Selon le Ministère, environ 40 p. 100 de la population des Indiens inscrits est âgée de moins de 19 ans, comparativement à 25 p. 100 pour la population canadienne dans son ensemble. Le Ministère prévoit que la population des Indiens inscrits vivant dans les réserves passera d'environ 445 000 personnes en 2003 à environ 700 000 personnes d'ici 2021. Cela représente un taux de croissance estimé nettement plus élevé que celui de la population canadienne. À notre avis, le fait de ne pas combler l'écart de scolarisation continue d'avoir de graves répercussions sur les membres des Premières nations vivant dans les réserves parce qu'ils n'ont pas accès aux avantages associés à un niveau d'éducation plus élevé.

5.33 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada, après consultation des Premières nations, devrait élaborer et mettre en œuvre immédiatement une stratégie globale et un plan d'action complet, assortis de cibles, pour combler l'écart de scolarisation. Le Ministère devrait aussi rendre compte de ses progrès au Parlement et aux Premières nations en temps utile.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada travaille avec les Premières nations à l'examen des éléments clés des programmes d'enseignement primaire et secondaire. De plus, il dirige les activités de suivi de la Table ronde Canada–Autochtones d'avril 2004 sur l'apprentissage continu. Ce travail s'inspire d'études antérieures, notamment celles de la Commission royale sur les peuples autochtones et du Groupe de travail national sur l'éducation. Le Ministère participe également activement aux préparatifs d'autres tables rondes sur la santé, le logement, les possibilités économiques, les négociations et la reddition de comptes. Le Ministère continuera à présenter au Parlement un rapport ministériel sur le rendement, un rapport sur les plans et les priorités et la fiche de rapport sur les Autochtones que le premier ministre s'est engagé à produire. Ces rapports donneront l'occasion au Ministère et aux Premières nations d'élaborer conjointement des indicateurs clés, de suivre les progrès et de cerner les secteurs qui nécessitent des efforts accrus.

Le Ministère n'a pas encore défini ses rôles et ses responsabilités

5.34 Lors de notre vérification de 2000, nous n'avons pas trouvé de document officiel définissant clairement les rôles et les responsabilités du Ministère en matière d'éducation. À notre avis, parce que de nombreux intervenants s'intéressent directement à l'éducation, le Ministère devait préciser et communiquer ses rôles aux autres parties, tout en tenant compte de leurs rôles respectifs. Le Comité permanent des comptes publics a également manifesté de l'inquiétude au sujet de l'absence de rôles clairement définis pour la prestation des services éducatifs aux Premières nations et il a

noté beaucoup d'ambiguïté et d'incohérence dans la manière dont le Ministère remplissait son mandat.

5.35 Le Ministère a approuvé notre recommandation et s'est engagé à préciser ses rôles en matière d'éducation avec le concours de toutes les parties. En réponse au rapport du Comité permanent des comptes publics, le Ministère s'est engagé à diffuser, en collaboration avec les Premières nations, une déclaration sur ses rôles et ses responsabilités, au plus tard en juin 2002.

5.36 Cette déclaration n'a pas été diffusée et il n'y a pas encore de consensus au sein du Ministère au sujet de ses rôles et de ses responsabilités. Nous avons constaté que le Ministère n'a pas fait l'analyse des diverses autorisations et obligations législatives en vue de déterminer les rôles indispensables qu'il devrait jouer et le niveau des services qu'il devrait financer. Cette analyse est selon nous importante et pourrait servir de point de départ pour définir les rôles et les responsabilités du Ministère et orienter les discussions avec d'autres parties.

5.37 Au niveau opérationnel, nous avons constaté qu'il y a encore de l'ambiguïté et de l'incohérence en ce qui concerne la contribution des bureaux régionaux à la réalisation du mandat du Ministère et à l'atteinte de ses objectifs en matière d'éducation. Le Ministère s'attend à ce que l'enseignement offert dans les écoles situées dans les réserves soit comparable à celui qui est assuré par les provinces en dehors des réserves, et que les élèves puissent passer d'une école gérée par une bande à une école provinciale sans être pénalisés sur le plan scolaire. Or, quelques-unes des évaluations d'établissements scolaires que nous avons examinées indiquaient clairement que le rendement de certains élèves ne correspond pas à leur niveau scolaire actuel, ce qui laisse croire qu'ils ne pourraient pas être transférés au même niveau dans le système éducatif provincial. Pourtant, rien n'indique que les régions tiennent compte de cette information pour déterminer si les Premières nations remplissent les conditions de leur entente de financement et si des mesures correctives sont requises. La plupart des régions considèrent encore que leur rôle principal consiste à fournir un service de financement.

5.38 Nous avons en outre observé que certaines provinces reconnaissent les résultats scolaires des élèves de la douzième année fréquentant les écoles situées dans les réserves seulement si ces écoles ont une accréditation provinciale ou si les élèves ont subi avec succès un test reconnu par la province.

5.39 La question de la latitude donnée aux parents quant au choix de l'école de leurs enfants montre aussi à quel point des rôles et des responsabilités mal définis peuvent occasionner de l'incohérence dans l'exécution d'un programme. Le Ministère et les Premières nations souhaitent que les parents s'intéressent activement à l'éducation de leurs enfants, mais les régions adoptent différentes approches à l'égard du rôle des parents dans le choix d'une école. Dans une région, le Ministère va jusqu'à financer entièrement le coût du transport à l'école choisie par les parents, qu'il s'agisse d'une école gérée par une bande, ou d'une école fédérale ou provinciale. D'autres régions considèrent que lorsqu'il y a une école dans la réserve, les parents devraient

y envoyer leurs enfants. Par conséquent, si les parents choisissent de faire étudier leurs enfants à l'extérieur de la réserve, ces régions ne paient pas la différence des frais de scolarité et ne fournissent pas de moyen de transport.

5.40 Nous avons présenté dans notre rapport de 2000 une étude de cas traitant de l'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq afin de faire état d'initiatives qui ont eu des répercussions sur les attributions et les responsabilités des Premières nations en matière d'éducation. Dans le présent suivi, nous avons examiné les progrès réalisés au regard de la mise en œuvre de cette entente, en vertu de laquelle la compétence en matière d'enseignement a été transférée à neuf collectivités mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse. Nous avons constaté que le Ministère et les Premières nations participantes n'ont pas la même compréhension de leurs rôles et leurs responsabilités, et que cette entente est ambiguë (voir « Entente sur l'éducation des Mi'kmaq » à la page 17).

5.41 Nous nous inquiétons du peu de progrès accomplis par le Ministère en ce qui concerne la définition de ses rôles et ses responsabilités. À notre avis, tant qu'il n'apportera pas de précisions sur ceux-ci et sur sa capacité de les assumer, et qu'il ne s'entendra pas avec d'autres parties sur leurs rôles et leurs responsabilités respectifs, il sera difficile de faire des progrès à l'égard de l'éducation des Premières nations et de combler l'écart de scolarisation.

5.42 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait préciser et documenter ses rôles en matière d'éducation tout en tenant compte de ses responsabilités légales fondamentales et des rôles des autres parties. Le Ministère devrait s'assurer que ses bureaux régionaux reçoivent des directives et une formation suffisante pour que ses rôles et ses responsabilités soient compris et assumés uniformément.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada poursuit son travail sur la définition de ses rôles en matière d'éducation. Même si ce travail semble plutôt simple, il s'avère complexe en raison du nombre d'intervenants et de leurs vues divergentes en ce qui a trait au mandat actuel du Ministère concernant les questions liées à l'éducation des Premières nations et à la façon dont ce mandat devrait évoluer pour appuyer la prise en charge par les Premières nations de leur éducation. Le processus qui a mené à la création de la Direction générale de l'éducation au début de 2004 a jeté les bases de la définition des rôles et des responsabilités du Ministère à ce chapitre. La création du secteur Soutien aux opérations régionales et prestation de services en 2003-2004 contribuera à assurer la compréhension et l'uniformité de l'application des rôles et responsabilités des régions.

Il n'y a pas encore de bons indicateurs de rendement et de résultats

5.43 En 2000, nous avons observé que le Ministère n'avait pas mis en place de bons indicateurs de rendement et de résultats. Nous estimions qu'en l'absence de données et d'indicateurs pertinents, le Ministère n'était pas en mesure d'évaluer le rendement et les résultats des crédits votés par le Parlement pour le financement de l'éducation, ni de faire rapport à ce sujet. En raison de cette situation, il était également difficile pour le Ministère et les

Entente sur l'éducation des Mi'kmaq

L'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq a été consacrée dans une loi fédérale et une loi néo-écossaise en 1999. Cela conférait à chacune des neuf bandes signataires le pouvoir de faire des lois, pour application dans les réserves, en matière d'éducation de niveaux primaire, élémentaire et secondaire. Il prévoyait aussi la création d'un organisme, Mi'kmaw-Kina'matnewey (MK), ayant pour mission de les aider à offrir des programmes d'éducation.

Nos constatations en 2000. En 2000, nous avons signalé que des leçons pouvaient être tirées de l'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq, notamment sur l'état de préparation des Premières nations pour ce qui est de la gouvernance et de la reddition de comptes et des questions pédagogiques et financières. Nous avons aussi constaté que la mise en œuvre de l'Entente n'avait pas fait l'objet d'un examen, contrairement à ce qui avait été prévu.

Les constatations de la présente vérification. Depuis 2000, les bandes signataires ont continué à offrir des programmes d'éducation en vertu de l'Entente. Elles ont aussi défini un programme d'études de la langue mi'kmaq et construit ou agrandi des écoles. Le Ministère, les bandes signataires et MK ont convenu en 2002 de reconduire l'Entente initiale pour une période de trois ans. Elle prendra fin en mars 2005. Ils ont aussi commencé à négocier en vue de renouveler l'Entente pour une période supplémentaire de cinq ans, à partir d'avril 2005. L'une des quatre bandes ayant à l'origine décidé de ne pas participer à l'Entente l'a signée en 2003. Une évaluation commune des résultats obtenus dans le cadre de l'Entente était en voie d'achèvement à la fin de nos travaux sur place.

Nous avons remarqué que les parties n'avaient pas la même compréhension de la signification et des répercussions de « la compétence des Premières nations » dans le domaine de l'éducation. Par exemple, les parties n'étaient pas d'accord sur la façon de déterminer le niveau de financement des immobilisations. Aux termes de la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq*, les Premières nations peuvent exercer leur compétence dans les réserves uniquement. Or, les Premières nations qui sont parties à l'Entente affirment que le financement des immobilisations devrait être établi de manière à ce que les écoles locales des bandes puissent accueillir les élèves qui fréquentent des écoles hors des réserves. Certaines de ces Premières nations ont construit ou agrandi des écoles à cette fin, mais sans l'aide financière du Ministère. Le Ministère prétend pour sa part qu'il détient toujours le pouvoir de déterminer le niveau de financement des immobilisations, et que ses décisions à cet égard respectent les pratiques applicables aux Premières nations, en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Une autre pomme de discorde concerne l'accès aux nouveaux programmes du Ministère. Lorsque le Ministère a lancé son Programme d'éducation spéciale et celui sur le complément salarial pour les enseignants, les bandes signataires ont été assujetties aux mêmes modalités que les autres Premières nations, comme si elles n'avaient pas compétence en la matière. Les Premières nations qui sont parties à l'Entente sont d'avis qu'elles devraient avoir accès à des fonds supplémentaires lorsque le Ministère lance de nouveaux programmes d'éducation tout en continuant à exercer leur compétence sur l'utilisation de ces fonds.

Nous avons aussi relevé certaines ambiguïtés dans la mise en œuvre de l'Entente. Par exemple, le Ministère et les Premières nations participantes n'ont pas encore déterminé l'information qui est requise pour rendre des comptes sur les résultats de ce transfert de compétence. Le Ministère n'a pas défini l'information dont il a besoin dans le cadre d'une relation intergouvernementale relative à l'éducation. Il continue de recevoir des Premières nations participantes les mêmes informations financières et autres qu'il recevait avant la signature de l'Entente. De plus, les parties n'ont pas défini l'information qui est nécessaire pour évaluer le rendement dans le domaine de l'éducation et le comparer à celui des systèmes provinciaux, tel que prévu par la loi.

Entente sur l'éducation des Mi'kmaq

L'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq a été consacrée dans une loi fédérale et une loi néo-écossaise en 1999. Cela conférait à chacune des neuf bandes signataires le pouvoir de faire des lois, pour application dans les réserves, en matière d'éducation de niveaux primaire, élémentaire et secondaire. Il prévoyait aussi la création d'un organisme, Mi'kmaw-Kina'matnewey (MK), ayant pour mission de les aider à offrir des programmes d'éducation.

Nos constatations en 2000. En 2000, nous avons signalé que des leçons pouvaient être tirées de l'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq, notamment sur l'état de préparation des Premières nations pour ce qui est de la gouvernance et de la reddition de comptes et des questions pédagogiques et financières. Nous avons aussi constaté que la mise en œuvre de l'Entente n'avait pas fait l'objet d'un examen, contrairement à ce qui avait été prévu.

Les constatations de la présente vérification. Depuis 2000, les bandes signataires ont continué à offrir des programmes d'éducation en vertu de l'Entente. Elles ont aussi défini un programme d'études de la langue mi'kmaq et construit ou agrandi des écoles. Le Ministère, les bandes signataires et MK ont convenu en 2002 de reconduire l'Entente initiale pour une période de trois ans. Elle prendra fin en mars 2005. Ils ont aussi commencé à négocier en vue de renouveler l'Entente pour une période supplémentaire de cinq ans, à partir d'avril 2005. L'une des quatre bandes ayant à l'origine décidé de ne pas participer à l'Entente l'a signée en 2003. Une évaluation commune des résultats obtenus dans le cadre de l'Entente était en voie d'achèvement à la fin de nos travaux sur place.

Nous avons remarqué que les parties n'avaient pas la même compréhension de la signification et des répercussions de « la compétence des Premières nations » dans le domaine de l'éducation. Par exemple, les parties n'étaient pas d'accord sur la façon de déterminer le niveau de financement des immobilisations. Aux termes de la *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq*, les Premières nations peuvent exercer leur compétence dans les réserves uniquement. Or, les Premières nations qui sont parties à l'Entente affirment que le financement des immobilisations devrait être établi de manière à ce que les écoles locales des bandes puissent accueillir les élèves qui fréquentent des écoles hors des réserves. Certaines de ces Premières nations ont construit ou agrandi des écoles à cette fin, mais sans l'aide financière du Ministère. Le Ministère prétend pour sa part qu'il détient toujours le pouvoir de déterminer le niveau de financement des immobilisations, et que ses décisions à cet égard respectent les pratiques applicables aux Premières nations, en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Une autre pomme de discorde concerne l'accès aux nouveaux programmes du Ministère. Lorsque le Ministère a lancé son Programme d'éducation spéciale et celui sur le complément salarial pour les enseignants, les bandes signataires ont été assujetties aux mêmes modalités que les autres Premières nations, comme si elles n'avaient pas compétence en la matière. Les Premières nations qui sont parties à l'Entente sont d'avis qu'elles devraient avoir accès à des fonds supplémentaires lorsque le Ministère lance de nouveaux programmes d'éducation tout en continuant à exercer leur compétence sur l'utilisation de ces fonds.

Nous avons aussi relevé certaines ambiguïtés dans la mise en œuvre de l'Entente. Par exemple, le Ministère et les Premières nations participantes n'ont pas encore déterminé l'information qui est requise pour rendre des comptes sur les résultats de ce transfert de compétence. Le Ministère n'a pas défini l'information dont il a besoin dans le cadre d'une relation intergouvernementale relative à l'éducation. Il continue de recevoir des Premières nations participantes les mêmes informations financières et autres qu'il recevait avant la signature de l'Entente. De plus, les parties n'ont pas défini l'information qui est nécessaire pour évaluer le rendement dans le domaine de l'éducation et le comparer à celui des systèmes provinciaux, tel que prévu par la loi

Entente sur l'éducation des Mi'kmaq (suite)

Conclusion. Le Ministère et les Premières nations participantes doivent mettre l'Entente et sa mise en œuvre et rogner leurs différends. Il est admis que l'Entente des Mi'kmaq est davantage un modèle pour d'autres ententes d'autonomie gouvernementale sur l'éducation au pays. Les leçons qui sont tirées au sujet de sa mise en œuvre devraient être précieuses pour l'avenir.

Entente sur l'éducation des Mi'kmaq (suite)

Conclusion. Le Ministère et les Premières nations participantes doivent revoir l'Entente et sa mise en œuvre et régler leurs différends. Étant donné que l'Entente des Mi'kmaq est devenue un modèle pour d'autres « ententes d'autonomie gouvernementale sur l'éducation » au pays, les leçons qui sont tirées au cours de sa mise en œuvre pourraient être précieuses pour l'avenir.

Premières nations de prendre des décisions éclairées sur les priorités et les orientations futures.

5.44 Le Ministère a accepté nos observations et a examiné la possibilité d'adapter certains éléments des indicateurs de l'éducation élaborés par le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) et des indicateurs pancanadiens de l'éducation utilisés par Statistique Canada. Cela visait à développer un cadre qui serait comparable à d'autres façons de faire rapport sur l'éducation au Canada. En 2002, une analyse ministérielle a conclu que même si beaucoup de ces indicateurs pouvaient servir à mesurer et à communiquer l'information sur l'enseignement dans les réserves, il faudrait modifier plusieurs des données recueillies auprès des Premières nations, ou en augmenter le nombre, afin de pouvoir comparer l'information. Par exemple, on a actuellement peu de données sur le rendement scolaire des élèves qui fréquentent les écoles situées dans les réserves.

5.45 Le Ministère nous a avisés qu'il a l'intention de travailler de concert avec les Premières nations afin de modifier ses exigences en matière d'établissement de rapports, d'améliorer l'information communiquée sur les programmes et de faire plus d'analyses des données disponibles. Le Ministère est en voie d'élaborer un profil de toutes les données qu'il recueille dans le domaine de l'éducation. Le projet vise à assurer un juste équilibre dans la collecte des données. Ainsi, il souhaite répondre aux besoins en ce qui concerne les données et la mesure du rendement tout en minimisant pour les Premières nations les exigences en matière de rapports. Des projets pilotes sont aussi en cours dans certaines régions.

5.46 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada, après consultation des Premières nations, devrait accroître les efforts déployés pour élaborer et appliquer des indicateurs de rendement et de résultats appropriés ainsi que des cibles connexes.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada a entrepris un examen de la collecte des données, qui présentera un profil de toutes les données sur l'éducation que le Ministère recueille actuellement, y compris la justification et l'autorité. Cette activité contribuera à l'Initiative de gestion axée sur les résultats du Ministère. Ce régime de responsabilisation sera fondé sur la définition de responsabilités et de rôles bien précis, des attentes claires en matière de rendement, un équilibre entre les attentes et les capacités, des rapports crédibles ainsi qu'un examen et des ajustements raisonnables. Le Ministère participera également à la table ronde autochtone sur la reddition de comptes en fonction des résultats dirigée par le Secrétariat du Conseil du

Trésor et à l'élaboration d'indicateurs clés dont on se servira dans la fiche de rapport sur les Autochtones.

5.47 Notre vérification de 2000 a aussi relevé des occasions d'améliorations. Nous nous étions concentrés sur l'information liée aux coûts des services éducatifs, sur les ententes relatives aux frais de scolarité et les ententes de financement, de même que sur les évaluations des écoles.

Le Ministère ne dispose pas encore d'une bonne information sur les coûts

5.48 En 2000, nous avons constaté que le Ministère ne connaissait pas les coûts réels de l'éducation et qu'il n'avait pas de données permettant de comparer les coûts des différents modes de prestation utilisés. Nous avons recommandé que le Ministère prépare et applique des critères de coût uniformes afin de pouvoir comparer les coûts de l'éducation et les résultats selon les différents modes de prestation.

5.49 Le Ministère a effectué ou a financé d'autres études pour comparer le financement qu'il accorde aux Premières nations et celui fourni par les provinces aux conseils scolaires. Il n'a pas entériné les résultats de ces études et aucun changement n'a été apporté.

5.50 L'absence d'information fiable et uniforme sur les coûts de l'éducation nuit à la capacité du Ministère de bien gérer les programmes d'éducation. Par exemple, le mode de financement des écoles gérées par les bandes n'a pas été modifié depuis son instauration à la fin des années 1980. Les Premières nations soutiennent depuis des années que les niveaux de financement sont insuffisants, notamment pour rétribuer les enseignants à un niveau comparable à celui de leurs homologues provinciaux. Le Ministère estime que la capacité des Premières nations de recruter et de maintenir en poste le personnel enseignant nécessaire est un facteur important pour pouvoir offrir un enseignement comparable. Il a entrepris de réaliser une étude pour comparer les salaires versés par les Premières nations à leurs enseignants aux salaires des enseignants provinciaux. À l'heure actuelle, le Ministère ne sait pas si le financement octroyé aux Premières nations est suffisant pour assurer le respect des normes qu'il a fixées en matière d'éducation, ni si les résultats obtenus, dans l'ensemble et à l'aide des différents modes de prestation des services, sont proportionnels aux ressources fournies.

5.51 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait tenter d'obtenir une information fiable et uniforme sur les coûts réels de la prestation des services éducatifs sur les réserves et comparer ces coûts à ceux de services semblables dans les provinces.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada procède à un examen afin de comparer le financement qu'il alloue aux écoles administrées par les Premières nations à celui que ces écoles obtiendraient en vertu de la formule de financement provinciale applicable. De plus, une étude est en cours pour comparer les salaires des enseignants des écoles des Premières nations à ceux des enseignants des écoles provinciales.

Les ententes sur les frais de scolarité posent toujours des problèmes

5.52 En 2000, nous avons cerné des problèmes en ce qui concerne les ententes sur les frais de scolarité conclues entre les Premières nations et les conseils scolaires provinciaux, et entre le Ministère et les conseils scolaires provinciaux. Le Ministère a accepté notre recommandation visant à régler ces problèmes.

5.53 Nous avons observé des progrès dans une région où des ententes sur les frais de scolarité sont en vigueur et habituellement tenues à jour. Dans d'autres régions, de nombreuses ententes n'avaient pas encore été établies, ou elles étaient contestées ou avaient pris fin. Dans certains cas, les fonctionnaires croient que les Premières nations ne sont pas en mesure de négocier les ententes efficacement. Or, les Premières nations n'ont pas toujours accès à une aide adéquate pour s'acquitter de cette tâche. À notre avis, le Ministère doit s'assurer que des ententes sur les frais de scolarité sont en place, afin que les écoles provinciales puissent répondre aux besoins des élèves des Premières nations et que les responsabilités de toutes les parties soient énoncées clairement.

5.54 Il est aussi important que le Ministère veille plus activement à faire respecter les ententes sur les frais de scolarité et à s'acquitter de ses propres responsabilités. Dans une collectivité, des représentants des Premières nations nous ont dit que trois des élèves inscrits dans une école provinciale avaient été renvoyés de l'école trois années de suite avant que les représentants de la bande et du Ministère soient mis au courant de la situation. En vertu de l'entente sur les frais de scolarité entre la Première nation, le conseil scolaire et le Ministère, le conseil scolaire est formellement tenu d'aviser le conseil de bande et les parents avant de prendre des mesures disciplinaires à l'endroit d'un élève. Le Ministère a également réaffirmé qu'en dépit de toute disposition de l'entente, le ministre demeurait responsable de l'éducation des élèves indiens. Néanmoins, nous n'avons pas trouvé de documents dans les dossiers du Ministère indiquant quelles mesures il avait prises, le cas échéant, lorsqu'il avait été mis au courant du renvoi des élèves.

5.55 **Recommandation**. Affaires indiennes et du Nord Canada, après consultation des Premières nations, devrait veiller à l'établissement d'ententes sur les frais de scolarité. Il devrait aussi fournir à ses bureaux régionaux des directives et une formation suffisantes pour faire en sorte que les responsabilités du Ministère soient comprises et appliquées uniformément.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada convient que des ententes sur les frais de scolarité devraient être conclues. La création du secteur Soutien aux opérations régionales et prestation de services contribuera à ce que des ententes appropriées sur les frais de scolarité soient mises en place dans toutes les régions du pays.

Les évaluations des écoles doivent être terminées

5.56 En 2000, nous avons indiqué qu'un grand nombre d'évaluations d'écoles devaient être terminées. Nous avons noté que même si quelques-unes des évaluations complétées faisaient état de graves lacunes au

niveau du fonctionnement, on ne veillait pas systématiquement à les combler. Nous avons conseillé que ces évaluations soient terminées et qu'on donne suite aux recommandations de celles-ci dans un délai raisonnable. Le Ministère a accepté ce que nous proposions.

5.57 Nous avons constaté que certaines régions ont fait le nécessaire pour compléter plusieurs évaluations d'écoles, mais que certaines n'ont pas encore été faites. Le Ministère ne sait pas combien d'évaluations ont été effectuées ni combien doivent l'être parce qu'il ne fait pas le suivi de cette information. Au sein du Ministère, on ne sait pas très bien non plus à quoi serviront les évaluations terminées. Nous avons observé qu'une région ne recevait même pas de copie des évaluations et qu'une autre avait de la difficulté à localiser les évaluations récemment complétées. Dans deux régions, les représentants nous ont dit qu'ils n'avaient pas toujours le temps ou les compétences nécessaires pour donner suite aux constatations des évaluations.

5.58 Les lignes directrices nationales établies par le Ministère pour 2004-2005 stipulent qu'une évaluation indépendante de chacune des écoles gérées par une bande et des écoles fédérales doit être effectuée tous les cinq ans. Chaque évaluation doit au moins examiner les éléments suivants : le programme d'études; la qualité et les normes d'enseignement; et l'atteinte des objectifs communautaires et scolaires. Selon ces lignes directrices, chaque Première nation est responsable de la mise en œuvre des recommandations. L'approche utilisée par le Ministère pour assurer le suivi des constatations et recommandations découlant des évaluations n'est pas uniforme.

5.59 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada, après consultation des Premières nations, devrait veiller à ce que les évaluations des écoles soient terminées et que les recommandations soient mises en œuvre dans un délai raisonnable.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada considère que les évaluations des écoles devraient être terminées et a fourni une orientation pour cette activité dans les lignes directrices du programme national, qui ont pris effet en septembre 2004. La création du secteur Soutien aux opérations régionales et prestation de services contribuera à faire en sorte que les Premières nations reçoivent un soutien suffisant dans ce processus d'évaluation et dans le suivi de leurs recommandations.

Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire

Examen en cours de la politique et de l'objectif du Programme

5.60 Le Ministère a établi une politique et un objectif clairs pour le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. La politique vise à encourager les Indiens inscrits et les Inuits à acquérir des compétences aux niveaux universitaire et professionnel. Le Programme a pour objectif d'aider les Indiens inscrits et les Inuits à suivre et à terminer avec succès des programmes d'enseignement postsecondaire reconnus afin d'augmenter leurs chances de trouver du travail. En général, la politique et l'objectif sont restés les mêmes au cours des dernières années.

5.61 En septembre 2001, le Ministère a informé le gouvernement qu'un examen exhaustif de la politique était en cours. Il s'est engagé à préparer des

recommandations, en collaboration avec les Premières nations, en vue de mettre à jour le cadre stratégique et la méthode d'exécution du Programme d'ici à 2003. Selon ses représentants, cet examen a un double objectif : mettre le Programme à jour afin qu'il corresponde davantage à l'état actuel de l'enseignement postsecondaire au Canada et régler les problèmes relatifs à l'équité, à la transparence et à l'accès au Programme. À la fin de notre vérification, le Ministère et les Premières nations travaillaient à l'examen.

Le cadre de gestion et de reddition de comptes est inadéquat

5.62 Nous nous attendions à ce que le Ministère ait des systèmes et des pratiques, notamment un cadre de gestion et de reddition de comptes convenable, qui lui permettraient de mettre le Programme en œuvre conformément à la politique et à l'objectif approuvés. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le cadre est inadéquat.

5.63 Quelques années après le début du Programme, le gouvernement a adopté une politique de transfert de pouvoirs et a confié aux Premières nations l'administration détaillée du financement. En 1989, le Ministère a mis en place un nouveau cadre de gestion et de reddition de comptes qui s'appliquait à certains programmes, dont le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. En vertu de ce cadre, le Ministère devait transférer aux Premières nations un montant fixe pour chaque programme. Lorsque les exigences minimales établies pour chaque programme étaient satisfaites, les Premières nations pouvaient réaffecter les fonds à d'autres programmes en tenant compte de leurs priorités. Le Ministère considérait que cette nouvelle approche mettrait l'accent sur l'atteinte de résultats précis ou la production d'extrants pour un niveau de financement donné. Les Premières nations devaient communiquer au Ministère de l'information sur l'utilisation des fonds et sur les résultats obtenus. Pour sa part, le Ministère devait continuer à établir la politique ainsi qu'à surveiller et à évaluer les programmes. Le ministre devait rendre compte du rendement des divers programmes.

5.64 Le Ministère a aussi modifié la mise en œuvre du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire afin de la rendre conforme au cadre décrit ci-dessus et d'atténuer les inquiétudes concernant la croissance imprévisible et rapide des dépenses. Il a indiqué aux Premières nations que les changements devaient leur donner plus de souplesse pour administrer le Programme et plus de contrôle sur l'utilisation des fonds. Ces changements ont produit des effets substantiels sur la mise en œuvre du Programme et les rapports redditionnels entre les parties visées, y compris le Ministère, les organismes centraux ainsi que les étudiants et les collectivités des Premières nations. À quelques exceptions près, le Ministère ne fournit plus d'aide financière aux étudiants du niveau postsecondaire dans le cadre du Programme. Il transfère plutôt des fonds aux Premières nations pour soutenir les études postsecondaires de leurs membres. Les montants et les modalités d'utilisation de ces fonds sont définis dans les ententes de financement entre le Ministère et les Premières nations.

5.65 Nous avons observé d'importantes lacunes dans certains secteurs clés lorsque nous avons examiné la mise en œuvre du Programme et la reddition

de comptes selon le nouveau cadre. Mentionnons notamment l'ambiguïté des rôles et des responsabilités du Ministère, la possibilité d'iniquités dans l'affectation des fonds, des résultats attendus mal définis, une information limitée sur le Programme et le rendement, et des divergences dans l'information fournie au Conseil du Trésor.

5.66 À notre avis, ces lacunes nuisent sérieusement à la capacité du Ministère et des Premières nations de travailler ensemble à l'atteinte de l'objectif du Programme, d'utiliser les ressources avec efficience pour produire les résultats attendus, de mesurer le rendement et de communiquer l'information sur celui-ci et enfin, de prendre des mesures correctives, au besoin.

Les rôles et les responsabilités liés à l'exécution du Programme ne sont pas clairs

5.67 Nous nous attendions à ce que le Ministère ait clairement défini et documenté ses rôles et ses responsabilités. Il ne l'avait pas fait.

5.68 Comme nous l'avons déjà mentionné, le cadre de gestion et de reddition de comptes du Ministère transfère le contrôle de l'administration détaillée des fonds aux Premières nations. En transférant le contrôle des fonds, le Ministère demande aux Premières nations d'administrer le Programme conformément à ses exigences relatives à l'admissibilité de même que d'établir un processus d'appel de leurs décisions administratives concernant l'admissibilité des étudiants et le montant du financement accordé. Le Ministère permet aussi aux Premières nations de définir et d'appliquer leurs propres procédures administratives et barèmes d'allocations.

5.69 Nous avons constaté beaucoup d'incertitude au Ministère quant à l'interprétation de la nature et de l'ampleur de la marge de manœuvre laissée aux Premières nations pour gérer le Programme. Certains fonctionnaires nous ont dit que le rôle du Ministère consiste uniquement à fournir le financement et que les Premières nations ont toute liberté pour déterminer qui est admissible au financement et quel doit en être le montant. D'autres sont d'avis que les Premières nations doivent satisfaire aux exigences minimales du Programme, par exemple garantir que les établissements d'enseignement postsecondaire et les programmes d'études sont admissibles en vertu du Programme et que le financement accordé à chaque étudiant se situe dans les limites du Programme. Le Ministère a dressé une liste d'établissements admissibles à la fin des années 1980. Cette liste n'a pas été mise à jour et son utilisation est incertaine. Cependant, depuis septembre 2004, les allocations de subsistance maximales doivent refléter les allocations de subsistance établies dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants.

5.70 Les activités du Ministère ayant trait à la surveillance de la conformité au Programme ont été limitées au cours des dernières années. Le Ministère a publié des directives en 1998 sur la surveillance de la conformité, mais il ne les a pas pleinement mises en application. Il n'a donc pas l'assurance que les exigences du Programme sont respectées.

5.71 Dans les régions que nous avons visitées, certains fonctionnaires considèrent que la surveillance de la conformité n'est pas utile. Le Programme

n'établit pas de corrélation entre le financement et le nombre d'étudiants admissibles à une aide, et les fonctionnaires croient que les Premières nations peuvent établir leurs propres priorités et réaffecter les fonds. Si le Ministère ne précise pas ses rôles et ses responsabilités, et ceux des Premières nations, nous croyons qu'il ne peut pas mettre en place des systèmes et des pratiques lui permettant d'obtenir l'assurance que les exigences du Programme sont respectées lorsqu'il transfère des fonds aux Premières nations.

L'affectation des fonds n'assure pas un accès équitable au Programme

5.72 Nous nous attendions à ce que le Ministère ait un mécanisme d'affectation des fonds garantissant un accès équitable au plus grand nombre d'étudiants possible. Selon les pratiques actuelles, le Ministère accorde un montant fixe aux régions; celles-ci versent ensuite des fonds aux Premières nations au titre de l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Les montants sont généralement établis d'après les niveaux de financement antérieurs, sans tenir compte du nombre réel d'étudiants admissibles dans une région ou une Première nation donnée. Ainsi, certaines Premières nations pourraient obtenir plus de fonds que requis alors que d'autres n'en recevraient pas suffisamment.

5.73 Notre examen d'un échantillon des états financiers des Premières nations dans trois régions a confirmé que les excédents et les déficits du Programme sont bien réels. Les fonctionnaires du Ministère nous ont dit qu'il n'est pas nécessaire de surveiller ces excédents et ces déficits parce qu'ils n'occasionnent pas de changement des niveaux de financement des Premières nations pour ce programme. Compte tenu de la marge de manœuvre dont disposent les Premières nations, celles qui ont un excédent peuvent utiliser cet argent pour d'autres programmes. Par ailleurs, celles dont le financement est insuffisant peuvent transférer l'argent reçu pour d'autres programmes et l'ajouter au montant destiné à l'aide financière aux étudiants. Elles peuvent aussi rejeter les demandes d'aide d'étudiants admissibles ou avoir recours à une combinaison de ces deux options.

5.74 À l'heure actuelle, le Ministère ne sait pas si les fonds destinés au Programme sont suffisants pour soutenir l'éducation postsecondaire de tous les étudiants admissibles. En 2000, l'Assemblée des Premières nations a affirmé que l'insuffisance du financement fédéral empêchait quelque 9 500 membres des Premières nations de poursuivre des études postsecondaires. Nous avons noté que le Ministère n'a pas de statistiques sur le nombre d'étudiants admissibles n'ayant pas reçu de fonds.

5.75 La méthode de financement actuelle ne garantit pas aux étudiants admissibles un accès égal au Programme et ne fait pas en sorte qu'un nombre maximal d'étudiants reçoive de l'aide. Cette situation nous inquiète. Nous nous préoccupons aussi du fait que lorsqu'une Première nation a un excédent et décide de transférer des fonds du programme d'enseignement postsecondaire à d'autres programmes, il n'est pas certain qu'elle ait tout d'abord satisfait aux besoins de tous les étudiants admissibles. En somme, le mécanisme d'affectation des fonds, conjugué à la marge de manœuvre

accordée pour les réaffecter, n'est peut-être pas conforme à la politique et à l'objectif du Programme.

Le Ministère doit obtenir une meilleure information

5.76 Compte tenu de l'objectif du Programme et de la responsabilité ministérielle à l'égard de son rendement, nous nous attendions à ce que le Ministère dispose d'une information adéquate sur le Programme et qu'il utilise cette information aux fins de la surveillance et de la prise de décision.

5.77 À l'heure actuelle, le Ministère reçoit une information globale des Premières nations sur le nombre total de personnes aidées au courant de l'année et sur le nombre annuel de diplômés. Il obtient aussi des états financiers généraux qui sont vérifiés pour chaque Première nation et de l'information de base qui n'est pas vérifiée sur chaque étudiant et son programme d'études.

5.78 Nous avons constaté que le Ministère n'utilise pas pleinement l'information qu'il obtient des Premières nations pour surveiller la mise en œuvre du Programme. Par exemple, il ne compare pas les dépenses du Programme et le nombre d'étudiants aidés afin de vérifier s'il y a une corrélation entre les deux. Il n'utilise pas non plus l'information sur les étudiants et les programmes d'études pour s'assurer que seuls les étudiants admissibles inscrits à des cours admissibles reçoivent des fonds. Nous avons également observé que le Ministère ne fait pas la collecte d'information sur le montant d'aide financière obtenu par chaque étudiant, ni sur le nombre d'étudiants admissibles qui ne reçoivent pas d'aide.

5.79 En raison du manque d'information et de l'absence d'analyses de l'information disponible, le Ministère ignore comment les Premières nations dépensent au bout du compte les sommes affectées à l'enseignement postsecondaire. Cela empêche en outre le Ministère de prendre des mesures correctives lorsque cela est nécessaire.

5.80 Étant donné que le ministre est responsable du Programme, nous nous attendions à ce que le Ministère se soit doté de mécanismes convenables pour mesurer son rendement. Ce n'était pas le cas.

5.81 Le nombre d'étudiants qui reçoivent annuellement une aide financière en vertu du Programme est le principal indicateur utilisé par le Ministère pour mesurer le rendement. Selon nous, cet indicateur est insuffisant. Il ne permet pas de déterminer combien, ni quelle proportion d'étudiants des Premières nations inscrits au Programme ont terminé leurs études avec succès et à quel coût.

5.82 À notre avis, il faut définir les extrants et les résultats attendus pour mesurer le rendement. Le Ministère et les Premières nations doivent aussi s'entendre sur une définition précise des critères d'admissibilité au Programme et sur le niveau d'aide financière à accorder. Aucun de ces éléments n'a été défini et documenté avec précision.

Divergences dans l'information fournie au Conseil du Trésor

5.83 En septembre 2001 et en juillet 2003, le Ministère a obtenu l'approbation du Conseil du Trésor à l'égard du renouvellement des autorisations régissant le Programme. Ces autorisations portent sur la mise en œuvre du Programme et la gestion des fonds qui y sont affectés.

5.84 Nous avons observé des divergences entre l'information que le Ministère a fournie au Conseil du Trésor sur la gestion du Programme et la façon dont ce dernier est vraiment mis en œuvre. Par exemple, le Ministère a indiqué au Conseil du Trésor qu'il avait établi des procédures pour minimiser le risque que les fonds affectés à l'enseignement postsecondaire ne servent pas à cette fin. Mais, comme nous l'avons déjà mentionné, le Ministère ne fait pas le suivi des dépenses du Programme et permet aux Premières nations de réaffecter les fonds à d'autres programmes. Le Ministère n'a donc aucune assurance que les fonds du Programme ne servent qu'aux fins prévues, contrairement à ce qu'il avait laissé entendre au Conseil du Trésor.

5.85 Nous avons aussi constaté que le Ministère n'a pas appliqué en temps opportun les nouvelles autorisations approuvées par le Conseil du Trésor. Ces dernières prévoient, entre autres, un plafond pour l'aide accordée aux étudiants, qui est établi en fonction du Programme canadien de prêts aux étudiants. Le Ministère n'a pas inclus ces nouvelles autorisations dans ses ententes de financement annuelles avec les Premières nations avant 2004-2005. Ainsi, durant deux ans, l'approbation par le Conseil du Trésor du renouvellement des autorisations n'a pas eu d'effet sur la manière dont le Ministère et les Premières nations mettaient en œuvre le Programme.

5.86 À l'issue de la vérification, le Ministère nous a informés que des lignes directrices nationales ont été élaborées d'après des conditions approuvées par le Conseil du Trésor. Ces lignes directrices figurent dans les ententes de financement annuelles avec les Premières nations pour 2004-2005. Les lignes directrices entreront en vigueur en septembre 2004. Les conditions sont valables jusqu'en mars 2005.

Vers une plus grande reddition de comptes

5.87 En 2002, dans une étude sur la reddition de comptes, nous avons défini la reddition de comptes comme une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés. Nous avons aussi suggéré cinq principes qui définissent la reddition de comptes efficace : des rôles et des responsabilités clairs, des attentes claires en matière de rendement, un équilibre entre les attentes et les capacités, la crédibilité de l'information communiquée et un examen raisonnable du rendement, assorti d'ajustements. La pièce 5.3 résume ces principes. Nous croyons qu'ils pourraient contribuer à orienter les travaux du Ministère et des Premières nations dans l'examen en cours du Programme.

5.88 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada, après consultation des Premières nations, devrait élaborer et mettre un œuvre un régime redditionnel solide et significatif pour son Programme d'aide aux

Pièce 5.3 Les cinq principes de la reddition de comptes efficace

1. **Des rôles et des responsabilités clairs.** Les rôles et les responsabilités des parties doivent être bien compris et convenus.
2. **Des attentes claires en matière de rendement.** Les objectifs, les réalisations attendues et les contraintes, telles que les ressources disponibles, doivent être explicites, compris et convenus.
3. **Un équilibre entre les attentes et les capacités.** Les attentes en matière de rendement doivent être clairement liées à la capacité de chaque partie de les réaliser, et y correspondre.
4. **La crédibilité de l'information communiquée.** Une information crédible doit être présentée, en temps opportun, sur les résultats obtenus, l'adéquation des moyens utilisés et les leçons qui ont été tirées.
5. **Un examen raisonnable du rendement, assorti d'ajustements.** Les parties doivent examiner et commenter de façon éclairée et équitable le rendement obtenu, constater les réalisations et les difficultés, adopter les mesures correctives qui s'imposent et prévoir des conséquences appropriées.

étudiants de niveau postsecondaire. Ce régime devrait comprendre les principes suivants de reddition de comptes efficace : des rôles et des responsabilités clairs, des attentes claires en matière de rendement, un équilibre entre les attentes et les capacités, la crédibilité de l'information communiquée et un examen raisonnable du rendement, assorti d'ajustements.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada et les Premières nations travaillent conjointement à un examen détaillé des programmes d'éducation postsecondaire, notamment le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Les principes d'une responsabilisation efficace constitueront un volet clé de cet examen.

5.89 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait faire en sorte que l'information sur le fonctionnement du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire qu'il fournit au Conseil du Trésor soit exacte.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada s'est engagé à fournir des données complètes et exactes au Conseil du Trésor, et continuera à s'acquitter de cet engagement.

Le Parlement n'a pas une vue d'ensemble complète

5.90 L'information communiquée au Parlement par le Ministère sur les coûts, les résultats et le rendement du Programme ne donne pas une vue d'ensemble complète de celui-ci, ni de ce qui est véritablement accompli à l'aide des fonds octroyés par le Ministère. Notre examen des documents budgétaires des cinq dernières années du Ministère révèle, par exemple, que celui-ci ne fournit pas de cibles et d'échéances précises qui permettraient aux parlementaires de juger du rendement du Programme. La pièce 5.4 fait le

Pièce 5.4 Notre évaluation de l'information sur l'enseignement postsecondaire communiquée au Parlement

Activités	Information qui est communiquée dans les rapports sur le rendement	Information qui pourrait être communiquée dans les rapports sur le rendement
Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs.	L'enseignement fait partie des résultats socioéconomiques généraux d'« une autosuffisance accrue ». L'enseignement postsecondaire et le programme d'aide aux étudiants ne sont pas traités séparément. Les rôles des Premières nations et des autres partenaires ne sont pas mentionnés dans le cadre de ce programme.	Expliquer comment le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire contribue à combler l'écart de scolarisation postsecondaire et comment les personnes et les collectivités en bénéficient. Expliquer les rôles des divers partenaires, notamment des Premières nations, et leur apport à l'égard des résultats obtenus.
Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes.	Il n'y a aucun lien précis entre « de meilleurs programmes d'éducation » et le seul indicateur utilisé, soit le nombre annuel d'étudiants qui bénéficient d'une aide. On ne mentionne pas le fait qu'il est possible de consacrer jusqu'à 12 p. 100 du budget destiné à l'enseignement postsecondaire aux programmes d'études et aux établissements plutôt qu'aux étudiants. Les objectifs, cibles et échéanciers ne sont pas précisés. Les stratégies visant à satisfaire les attentes à l'égard du rendement ne sont pas décrites.	Faire connaître au Parlement les objectifs et les cibles de ce programme ainsi que le calendrier prévu pour les atteindre. Expliquer l'aide qui est disponible en faveur des programmes d'études et des établissements d'enseignement postsecondaire des Premières nations. Expliquer le cadre dans lequel s'inscrit l'atteinte de ces objectifs.
Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes.	L'information communiquée ne permet pas de déterminer si le Ministère connaît du succès ou non avec ce programme, étant donné que les attentes à l'égard du rendement ne sont pas définies. Le nombre annuel d'étudiants qui bénéficient d'une aide ne permet pas de savoir quelle proportion des demandes ou des candidatures est traitée. On ne sait pas si des étudiants se voient refuser une aide. On ne mentionne pas que les « dépenses » sont des prévisions plutôt que des dépenses réelles, étant donné que les Premières nations peuvent réaffecter les fonds entre divers programmes et que 12 p. 100 du budget peut être consacré aux programmes d'études plutôt qu'aux étudiants. Le seul risque qui est abordé concerne la hausse des frais de scolarité. Il n'y a aucune analyse des risques associés à l'atteinte des cibles de rendement puisque celles-ci n'ont pas été définies.	Définir des cibles concrètes dans un contexte approprié. Présenter d'autres indicateurs de rendement tels que la proportion des étudiants admissibles au sein d'un groupe d'âge donné qui fréquentent un établissement d'enseignement postsecondaire et la proportion de ces étudiants qui bénéficient d'une aide dans le cadre de ce programme. Des comparaisons avec les étudiants qui ne font pas partie des Premières nations pourraient aussi être présentées. Préciser les sommes qui sont allouées à ce programme. Présenter une courte analyse des risques.
La fiabilité de l'information sur le rendement est étayée d'éléments probants.	Depuis 2001-2002, le Ministère déclare que ses données sont fiables à 99 p. 100. Aucune mention n'est faite des lacunes importantes que présentent les données relatives à ce programme. Par exemple, le nombre annuel d'étudiants qui bénéficient d'une aide est calculé à partir d'un dénombrement effectué à une seule date; les étudiants qui abandonnent leurs études peu avant ou après cette date ne sont pas recensés. Les données sont communiquées par diverses Premières nations et organisations, et ne sont pas vérifiées.	Communiquer de l'information supplémentaire sur les lacunes des données disponibles.

Pièce 5.4 Notre évaluation de l'information sur l'enseignement postsecondaire communiquée au Parlement (suite)

Activités	Information qui est communiquée dans les rapports sur le rendement	Information qui pourrait être communiquée dans les rapports sur le rendement
L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée.	Rien n'indique que le Ministère se sert de l'information sur le rendement pour administrer et améliorer ce programme. Ainsi, la baisse du nombre d'étudiants qui bénéficient d'une aide n'est pas expliquée et aucune action à cet égard n'est présentée.	Expliquer l'usage qui est fait de l'information sur le rendement, par exemple pour maximiser le nombre d'étudiants admissibles qui ont accès à ce programme.

Source : Rapports sur le rendement de 1998-1999 à 2002-2003 d'Affaires indiennes et du Nord Canada; Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale, chapitre 6, Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

résumé de notre évaluation de l'intégralité de l'information sur l'enseignement postsecondaire que le Ministère a communiquée au Parlement.

5.91 Nous avons remarqué que l'information communiquée au Parlement par le Ministère ne présente pas clairement l'objectif du Programme. Le Ministère considère que l'amélioration des programmes d'éducation est un moyen d'accroître l'autonomie d'une collectivité, mais il n'explique pas ce qu'il entend par là ni comment la mesurer. Il ne compare pas le niveau d'éducation postsecondaire atteint par les membres des Premières nations vivant dans les réserves ou en dehors de celles-ci avec celui de la population canadienne en général; il n'explique pas non plus dans quelle mesure le Programme contribue au niveau de scolarisation des Premières nations.

5.92 Pour communiquer les résultats au Parlement, le Ministère a constamment utilisé comme principal indicateur de rendement le nombre total d'étudiants qui reçoivent une aide en vertu du Programme. Il soutient, par exemple, que le Programme a été un succès en 2002-2003, car quelque 25 000 membres des Premières nations ont reçu une aide financière au cours de cet exercice alors que seulement 250 étudiants en avaient reçu en 1968-1969. Nous croyons que cette information donne une représentation incomplète de la réalité. L'information ministérielle non vérifiée indique également que le nombre d'étudiants qui reçoivent annuellement de l'aide accuse une baisse depuis quelques années; ce nombre est en effet passé d'environ 27 000 en 1998-1999 à environ 25 000 en 2002-2003. Or, le Ministère n'explique pas cette tendance.

5.93 Nous avons utilisé les données du recensement de 2001 pour comparer la scolarisation postsecondaire des membres des Premières nations et de la population canadienne en général. Nous avons noté qu'environ 27 p. 100 des membres des Premières nations (Indiens d'Amérique du Nord) âgés de 15 à 44 ans détiennent un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires, comparativement à 46 p. 100 de la population canadienne faisant partie du même groupe d'âge. Nous croyons que le Parlement devrait être informé de cet écart, de ses causes possibles et des solutions qu'apporte le Programme. Il devrait aussi être mis au courant des cibles du Programme et des progrès accomplis.

5.94 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait améliorer la qualité de l'information sur le rendement qu'il communique au Parlement. Il devrait définir et documenter clairement l'objectif et les résultats attendus du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire, rendre compte des coûts et du rendement, et montrer comment le Programme contribue à combler l'écart de scolarisation postsecondaire qui existe entre les membres des Premières nations et la population canadienne en général.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada s'est engagé à présenter au Parlement des données pertinentes en matière de rendement. Cette question sera revue dans le cadre de l'examen présentement en cours des programmes d'éducation postsecondaire.

Conclusion

5.95 **Enseignement primaire et secondaire.** Même s'il a complété d'autres études et entrepris plusieurs nouvelles initiatives, Affaires indiennes et du Nord Canada a fait des progrès limités en ce qui concerne la plupart des questions soulevées et des recommandations formulées dans notre rapport d'avril 2000 et dans le rapport de juin 2000 du Comité permanent des comptes publics. Le Ministère ne sait pas si les niveaux de financement accordés aux Premières nations sont suffisants pour assurer le respect des normes qu'il a fixées en matière d'éducation, ni si les résultats obtenus sont proportionnels aux ressources fournies.

5.96 Nous nous préoccupons du manque de progrès parce qu'il y a encore un écart de scolarisation considérable entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la population canadienne en général. Selon les estimations, le temps nécessaire pour combler cet écart a un peu augmenté, soit d'environ 27 ans à 28 ans.

5.97 À notre avis, le Ministère doit de toute urgence, après consultation des Premières nations et d'autres parties, définir ses rôles et ses responsabilités ainsi que régler les problèmes de longue date qui touchent l'enseignement primaire et secondaire offert aux Premières nations. Il doit également améliorer son rendement opérationnel et la communication des résultats.

5.98 **Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire.** Le nombre de membres des Premières nations qui détiennent un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires continue à augmenter. Un examen de la politique et de l'objectif actuels du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire est en cours. Toutefois, le cadre de gestion et de reddition de comptes du Ministère établi pour le Programme présente des lacunes importantes. Le Ministère n'a pas clairement défini ni documenté ses rôles et ses responsabilités. De plus, le mode d'affectation des fonds aux Premières nations ne garantit pas un accès équitable au plus grand nombre d'étudiants possible. Par ailleurs, le Ministère ignore si les fonds octroyés ont servi aux fins prévues. En outre, l'information disponible sur le rendement du

Programme est inadéquate. Le Ministère ne sait donc pas si les fonds affectés au Programme sont suffisants pour répondre aux besoins de tous les étudiants admissibles et il n'a pas l'assurance que seuls les étudiants admissibles suivant des cours admissibles reçoivent une aide financière.

5.99 Nous avons aussi constaté des divergences dans l'information sur le fonctionnement du Programme fournie par le Ministère au Conseil du Trésor. De plus, l'information qu'il a communiquée au Parlement ne donne pas un tableau complet du Programme. Par exemple, le Ministère n'explique pas pourquoi le nombre d'étudiants qui reçoivent une aide financière diminue depuis quelques années et il n'indique pas dans quelle mesure le Programme a contribué à réduire l'écart de scolarisation postsecondaire entre les membres des Premières nations et la population canadienne en général. Au fil de l'évolution du Programme, les rôles et les responsabilités du Ministère et des Premières nations ont changé. Selon nous, les deux parties doivent collaborer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un régime redditionnel solide pour le Programme.

5.100 **Un effort concerté est nécessaire.** Nous continuons de croire que la réussite de l'enseignement primaire et secondaire offert aux élèves des Premières nations n'est possible que si leurs besoins et leurs aspirations sont définis convenablement, et si le système d'éducation est conçu pour y répondre. À notre avis, tous les intervenants, dont le Ministère, les Premières nations, les provinces, les conseils scolaires, les parents d'enfants d'âge scolaire et les élèves, doivent agir de concert en vue d'atteindre leur but commun d'accomplir des progrès.

5.101 L'examen en cours de la politique en matière d'éducation et le renouvellement périodique des autorisations liées à l'exécution du Programme sont des mesures positives. Ces mesures donnent au Ministère, aux organismes centraux, aux Premières nations et aux autres partenaires la possibilité de jeter un regard neuf sur la conception et l'administration des programmes, de même que sur la responsabilité à l'égard des résultats et de la communication d'information sur ceux-ci, dans le but de combler l'écart de scolarisation.

Réponse globale du Ministère. L'éducation des Premières nations compte parmi les principales priorités d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Les progrès réalisés sur le plan de l'éducation représentent la plus grande contribution au resserrement de l'écart mesuré par l'indice du développement humain entre les Canadiens autochtones et la société canadienne dans son ensemble. Le Ministère reconnaît l'importance des enjeux soulevés dans ce chapitre et réitère sa détermination à collaborer avec les Premières nations et d'autres intervenants pour améliorer les résultats scolaires des étudiants des Premières nations.

Les investissements des 30 dernières années dans l'éducation primaire, secondaire et postsecondaire ont eu un effet réel et tangible sur le niveau de scolarisation global des Premières nations. Bien que le Ministère soit prêt à aller de l'avant aussi rapidement que possible avec les Premières nations et les autres partenaires, vu la complexité de questions comme la compétence, la

situation géographique et la démographie (décrites dans l'annexe A de ce chapitre), il ne fait aucun doute que la réussite des Premières nations dans le domaine de l'éducation doit se mesurer sur une longue période.

La majorité des programmes d'éducation du Ministère sont offerts soit directement par les Premières nations, soit en collaboration avec elles. Étant donné que le transfert de la prestation des programmes aux Premières nations prévoit également le transfert de certaines responsabilités en matière de gestion et de résultats, Affaires indiennes et du Nord Canada est conscient que les rôles et responsabilités du Ministère, des Premières nations et d'autres partenaires dans un contexte de responsabilités partagées doivent être clarifiés.

Les travaux de suivi de la Table ronde Canada–Autochtones d'avril 2004 devraient contribuer à orienter les activités du Ministère à l'appui de meilleurs résultats en matière d'éducation des Premières nations dans le contexte plus vaste de l'apprentissage continu des Autochtones. Cette approche plus globale et mieux coordonnée de l'apprentissage servira de cadre au Ministère et à ses partenaires des Premières nations pour tracer clairement la voie à suivre afin d'appuyer la prise en charge, par les Premières nations, de leur éducation.

À propos de la vérification

Objectifs

Suivi. Ce suivi visait à évaluer dans quelle mesure Affaires indiennes et du Nord Canada avait mis en œuvre les recommandations formulées dans le chapitre 4 de notre rapport d'avril 2000 et dans le rapport de juin 2000 du Comité permanent des comptes publics. En particulier, nous avons évalué l'ampleur des améliorations apportées dans les domaines suivants de l'enseignement primaire et secondaire :

- résoudre des problèmes de longue date et combler l'écart de scolarisation;
- définir et documenter les rôles et les responsabilités;
- élaborer et utiliser des indicateurs de rendement;
- améliorer le rendement opérationnel.

Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Notre vérification du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire avait pour objectifs de déterminer si le Ministère a adopté une politique et un objectif précis; si les systèmes et les procédures à l'appui de la mise en œuvre du Programme respectent la politique et l'objectif; et si une information pertinente est communiquée au Parlement.

Étendue et méthode

Affaires indiennes et du Nord Canada est le principal organisme fédéral chargé d'administrer l'enseignement primaire et secondaire offert aux élèves des Premières nations vivant dans les réserves et de soutenir l'enseignement postsecondaire offert aux membres des Premières nations et aux Inuits.

Suivi. Notre examen était axé sur les progrès réalisés par le Ministère à l'égard des questions soulevées et des recommandations formulées par notre bureau et par le Comité permanent des comptes publics. Il comportait aussi une analyse des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq.

Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. La vérification était axée sur les activités et les résultats liés au Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire, qui est le principal volet du programme d'enseignement postsecondaire du Ministère. Nous avons examiné les changements apportés à la politique et nous avons analysé l'information disponible depuis la création de ce programme en 1977.

L'équipe de vérification a rencontré des gestionnaires et d'autres employés du Ministère et a étudié des documents pertinents à l'administration centrale du Ministère et dans quatre de ses bureaux régionaux (Atlantique, Ontario, Alberta et Colombie-Britannique). Nous avons aussi examiné les dossiers se rapportant à l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire de 20 Premières nations dans les trois dernières régions mentionnées. Nous n'avons pas vérifié les activités menées par les Premières nations et leurs organismes, mais nous avons recueilli leurs points de vue sur les questions liées à l'éducation. L'équipe a également visité huit collectivités des Premières nations. Au cours de ces visites, nous avons discuté avec des dirigeants politiques, des administrateurs scolaires, des directeurs d'école et des enseignants, et nous avons visité des établissements scolaires. De plus, nous avons consulté des organismes nationaux et régionaux des Premières nations, notamment l'Assemblée des Premières nations, le First Nations Education Steering Committee, les Premières nations visées par le Traité n° 6 et le Mi'kmaw-Kina'matnewey, et nous avons étudié les documents qu'ils nous ont remis.

Critères

Suivi. Notre suivi était fondé sur le critère général suivant : le Ministère fait des progrès raisonnables pour donner suite aux questions soulevées et aux recommandations formulées dans notre rapport d'avril 2000 et dans le rapport de juin 2000 du Comité permanent des comptes publics concernant l'enseignement primaire et secondaire offert aux Premières nations.

Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Notre vérification a été effectuée en fonction des critères suivants :

- Le Ministère s'est doté d'une politique et d'un objectif précis concernant le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire.
- Les systèmes et les procédures à l'appui de la mise en œuvre du Programme respectent la politique et l'objectif qui ont été approuvés.
- Le Ministère communique au Parlement de l'information pertinente au sujet des coûts du programme, de son rendement et des résultats obtenus par rapport à son objectif.

Travaux de vérification connexes

Rapport d'avril 2000 du vérificateur général, chapitre 4, Affaires indiennes et du Nord Canada — L'enseignement primaire et secondaire

Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale, chapitre 9, La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell
Directeur principal : Joe Martire
Directeur : André Côté

Chris Charron
Mathieu Lefèvre
Catherine Livingstone
Anupheap Ngoun

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Les enjeux et les défis de l'enseignement offert aux Premières nations

Compétence

Les membres des Premières nations vivant dans les réserves bénéficient d'une aide directe du gouvernement fédéral au titre de l'éducation. Les Premières nations sont cependant tenues de respecter les normes définies par le gouvernement de leur province pour ce qui est des enseignants et des programmes d'études. Selon Affaires indiennes et du Nord Canada, des problèmes liés aux champs de compétence créent de l'incertitude, de l'instabilité et de la confusion dans l'exécution des initiatives relatives à l'éducation. Par exemple, on ne sait pas exactement qui est chargé de financer l'éducation des enfants des Premières nations dont les parents ont quitté provisoirement une réserve pour faire des études postsecondaires en les amenant avec eux. L'Assemblée des Premières nations est d'avis que l'éducation est un droit inhérent, issu des traités, qui doit relever entièrement de la compétence des Premières nations.

Géographie et démographie

En 2003, près de 75 700 membres des Premières nations vivaient dans des réserves situées dans des zones d'accès difficile et 16 500 vivaient dans des régions éloignées. De plus, les collectivités des Premières nations sont généralement peu populeuses; la plupart comptent moins de 500 habitants. Les écoles dans bon nombre de ces collectivités sont donc habituellement petites, ce qui veut dire qu'elles ne réalisent pas d'économies d'échelle et qu'elles éprouvent des difficultés à offrir des services éducatifs diversifiés.

Participation des parents

Les compétences parentales seraient l'un des grands facteurs prédictifs de la réussite des enfants à l'école primaire. Beaucoup de membres des Premières nations ne sont pas prêts à assumer leur rôle parental et doivent relever des défis de taille au début de la scolarisation de leurs enfants. En outre, bon nombre d'entre eux fréquentaient l'école dans les années 1960, 1970 et 1980, et ils ont une perception négative du système éducatif. Par ailleurs, le nombre de familles monoparentales est plus élevé dans les réserves (32 p. 100) que dans l'ensemble du Canada (17 p. 100).

Problèmes de santé

Il y a de graves problèmes de santé dans plusieurs réserves, notamment le syndrome d'intoxication fœtale à l'alcool, le diabète, la tuberculose et le VIH/sida. De plus, certaines collectivités ne possèdent pas de services et d'installations de base comme des logements convenables et l'eau courante. Ces problèmes peuvent réduire le taux de fréquentation scolaire et accroître les besoins en éducation spéciale.

Conjoncture économique

Le taux de chômage moyen dans les réserves est beaucoup plus élevé que la moyenne canadienne. La conjoncture économique défavorable qui prévaut dans les réserves est à la fois une cause et un effet de la faiblesse du taux de scolarisation. Si les perspectives économiques des diplômés sont limitées, cela démotive les étudiants. Or, si moins d'étudiants obtiennent un diplôme et entrent sur le marché du travail, la situation économique actuelle pourrait ne pas s'améliorer.

Racisme

La Commission royale sur les peuples autochtones et le Groupe de travail national du ministre sur l'éducation ont tous deux constaté que le racisme continue d'entraver la scolarisation de beaucoup de membres des Premières nations, et particulièrement de ceux qui fréquentent des établissements scolaires hors des réserves. Selon le Groupe de travail, le faible niveau des attentes des enseignants à l'égard de leurs étudiants des Premières nations est sans doute la forme de racisme la plus répandue dans les écoles.

Recrutement et maintien en poste des enseignants

Plusieurs Premières nations ont de la difficulté à attirer des enseignants compétents et à les maintenir en poste. Cela est dû à la difficulté d'offrir des salaires concurrentiels; à la pénurie de logements et d'autres services privés et publics, surtout dans les régions éloignées; et à l'absence de formation professionnelle et d'appuis systémiques.

Source : Documents provenant d'Affaires indiennes et du Nord Canada et autres publications, entretiens avec des représentants du Ministère et des Premières nations (non vérifiés)

Annexe B Événements marquants qui ont jalonné les initiatives d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire des Premières nations

1977 L'aide aux étudiants de niveau postsecondaire a été officialisée pour la première fois à l'aide d'un programme encourageant les Indiens inscrits et les Inuits à acquérir des compétences aux niveaux universitaire et professionnel. En 1977-1978, 9 millions de dollars ont permis d'aider 3 500 étudiants. Les fonds ont été versés directement aux établissements d'enseignement postsecondaire (frais de scolarité) et aux étudiants admissibles (allocations de subsistance).

1983 Le Ministère a établi le Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université pour répondre aux besoins des étudiants plus âgés et de ceux qui n'avaient pas terminé leurs études secondaires. Le projet de loi C-31, qui a permis la réintégration des Autochtones ayant perdu leur statut d'Indien inscrit, a contribué à accroître le nombre d'inscriptions de membres des Premières nations.

1988 Les Premières nations et le gouvernement ont examiné en profondeur le programme initial. Le vérificateur général du Canada avait signalé que le programme ne définissait pas clairement les rôles et les responsabilités des administrateurs, qu'il n'était pas appliqué uniformément et qu'il ne fournissait pas de l'information administrative pertinente pour mesurer son efficacité.

1989 Le Ministère a accordé une aide financière de l'ordre de 130 millions de dollars à 15 000 étudiants. Inquiet de la croissance rapide et imprévisible du budget du Programme, le Ministère a adopté un nouveau programme, le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire, le 20 mars 1989. De nouvelles règles ont été instaurées. Par exemple, le financement ne serait plus calculé en fonction de la demande mais d'un budget établi. Si le nombre d'étudiants admissibles devait excéder le budget, l'étude des demandes d'aide serait retardée. La gestion du Programme a été transférée aux Premières nations et à leurs organismes, avec une certaine marge de manœuvre pour modifier les règles du Programme.

1991 Le gouvernement a approuvé une hausse du financement de 320 millions de dollars pour les exercices s'échelonnant de 1991-1992 à 1995-1996. En 1991-1992, 193 millions de dollars ont permis de venir en aide à 21 440 étudiants.

1992 En 1992-1993, le Ministère a terminé l'examen stratégique du Programme et a constaté que celui-ci ne disposait pas des ressources voulues pour répondre à tous les besoins des Premières nations. Il a recommandé qu'un système de financement global soit utilisé afin de permettre aux Premières nations d'établir leurs propres priorités dans le domaine de l'aide aux étudiants, de contrôler leurs dépenses en respectant le budget alloué et d'optimiser le recours à d'autres sources de financement pour la formation et l'enseignement.

1992 Le Programme a été inscrit dans des ententes de financement global pluriannuelles signées avec les Premières nations. Cette intégration a été complétée en 1997.

1994 Le nombre d'étudiants bénéficiant d'une aide en vertu du Programme en 1993-1994 a augmenté à 23 000. En 1994-1995, le Programme a obtenu 20,3 millions de dollars de plus et 20 millions de dollars pour chacun des exercices s'échelonnant de 1995-1996 à 1998-1999. Cela a porté le budget total du Programme à 247,3 millions de dollars en 1994-1995 et à 262,3 millions de dollars pour les quatre autres exercices.

1997 Les financements globaux alloués étaient complétés par des hausses annuelles qui devaient être accordées conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

2001 Le Conseil du Trésor a donné son aval au renouvellement des autorisations relatives au Programme. L'une des principales modifications concernait le plafonnement des allocations de subsistance en fonction du Programme canadien de prêts aux étudiants. Le Ministère comptait terminer un examen des programmes avant 2003, de concert avec les Premières nations.

2003 Le Conseil du Trésor a approuvé la prorogation des autorisations jusqu'au 31 mars 2005, avec de petites modifications. Le Ministère compte appliquer ces autorisations en 2004-2005.

Source : Documents provenant du Ministère et autres publications; entretiens avec des représentants du Ministère et des Premières nations (non vérifiés)

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2004 Points saillants
Chapitre 1	La vérification interne dans les ministères et les organismes
Chapitre 2	La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent
Chapitre 3	Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18
Chapitre 4	La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques
Chapitre 5	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
Chapitre 6	Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires
Chapitre 7	Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 6

Agence du revenu du Canada —
Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, Questions d'une importance particulière — 2004 et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/2-13F
ISBN 0-662-78161-9

Chapitre

6

Agence du revenu du Canada

Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Objet de la vérification 4

Observations et recommandations 5

Oppositions concernant l'impôt sur le revenu et la TPS 5

La plupart des oppositions sont réglées par la Direction générale des appels 5

La Direction générale s'efforce d'améliorer les délais de traitement 8

Les risques pour l'assiette fiscale ne sont pas évalués de façon uniforme 10

Appels en matière de Régime de pensions du Canada et d'assurance-emploi 12

La plupart des appels ne sont pas réglés en temps opportun 12

Programme des divulgations volontaires 13

La participation des contribuables et des inscrits a été bonne 13

La façon dont sont utilisées les dispositions législatives qui régissent le programme soulève des inquiétudes 15

L'administration du programme manque d'uniformité 16

Une analyse des résultats est nécessaire 20

Conclusion 21

À propos de la vérification 23

Agence du revenu du Canada
Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations

Points saillants

6.1 Une activité essentielle de la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada consiste à résoudre les oppositions aux cotisations d'impôt sur le revenu et de taxe sur les produits et services (TPS), de même que les appels présentés au sujet des décisions et des cotisations relatives au Régime de pensions du Canada (RPC) et à l'assurance-emploi (AE). Nous avons constaté que la Direction générale règle la plupart des oppositions en matière d'impôt sur le revenu et de TPS qu'elle reçoit, et qu'elle le fait de manière équitable et impartiale. En outre, plus de la moitié des oppositions sont réglées dans les délais fixés par l'Agence pour leur traitement. Cependant, les contribuables et les inscrits peuvent interjeter appel de leur cas devant la Cour canadienne de l'impôt s'ils n'ont pas reçu de décision de la Direction générale des appels dans un délai de 90 jours. Bon nombre des objectifs de la Direction générale quant au délai de traitement des oppositions relatives à l'impôt sur le revenu dépassent de beaucoup cette période de 90 jours.

6.2 La Direction générale résout les appels en matière de RPC et d'AE de façon impartiale, mais elle a de la difficulté à les résoudre dans les délais prévus. L'Agence a besoin d'un processus global plus efficient pour les décisions en matière de RPC et d'AE rendues par la Direction générale du recouvrement des recettes et les appels à l'égard de ces décisions réglés par la Direction générale des appels.

6.3 La Direction générale des appels administre également le Programme des divulgations volontaires. Ce programme encourage les contribuables et les inscrits aux fins de la TPS à corriger les erreurs ou omissions passées. Nous avons toutefois constaté que le programme n'est pas administré de façon uniforme dans tout le pays. Nous croyons également que l'Agence est allée au-delà de ce qui avait été communiqué au Parlement concernant l'utilisation des dispositions législatives qui régissent le programme, et cela nous inquiète.

Contexte et autres observations

6.4 Les contribuables et les inscrits aux fins de la TPS (ou de la TVH) qui ne sont pas d'accord avec les cotisations établies par l'Agence du revenu du Canada en matière d'impôt sur le revenu, de TPS et de taxe d'accise peuvent produire un avis d'opposition auprès de l'Agence. Les parties concernées, qui ne sont pas d'accord avec les décisions et les cotisations relatives au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-emploi, peuvent interjeter appel. Ces oppositions et ces appels sont examinés par la Direction générale des appels de l'Agence. En 2003-2004, les agents des appels ont redressé environ

62 p. 100 des cotisations d'impôt sur le revenu et de TPS qu'ils ont examinées.

6.5 Le Programme des divulgations volontaires permet aux contribuables et aux inscrits aux fins de la TPS de corriger des renseignements inexacts ou incomplets soumis antérieurement à l'Agence, ou de fournir des renseignements qui n'ont pas été déclarés auparavant, sans faire l'objet de pénalités ou de poursuites et en bénéficiant parfois d'une réduction des intérêts. Le but de ce programme est de favoriser l'observation des lois fiscales. L'Agence doit analyser les résultats du programme pour s'assurer qu'elle a atteint ce but.

Réaction de l'Agence. L'Agence du revenu du Canada est d'accord avec toutes nos recommandations. Dans ses réponses, elle décrit les mesures qu'elle prendra afin de donner suite aux recommandations.

L'Agence n'est pas d'accord avec nous sur le fait qu'elle soit allée au-delà de ce qui a été dit au Parlement sur l'utilisation qui serait faite du Programme des divulgations volontaires. L'Agence croit que l'intention du Parlement est exprimée dans le libellé des lois qu'il a adoptées.

Introduction

TVH — Taxe de vente harmonisée — Une taxe combinée : la taxe sur les produits et services (TPS) est ajoutée à la taxe de vente provinciale au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse ainsi qu'à Terre-Neuve-et-Labrador, et elle est perçue par les propriétaires d'entreprises

Taxe d'accise — Une taxe imposée sur certaines marchandises telles que le tabac, le vin, les bijoux et certains types de véhicules

6.6 Les contribuables et les inscrits aux fins de la TPS (ou de la TVH) qui ne sont pas satisfaits des cotisations établies par l'Agence du revenu du Canada (ARC) en matière d'impôt sur le revenu, de TPS et de taxe d'accise peuvent produire un avis d'opposition auprès de l'Agence. Les parties concernées, qui ne sont pas satisfaites des décisions et des cotisations relatives au Régime de pensions du Canada (RPC) et à l'assurance-emploi (AE) peuvent interjeter appel. Ces oppositions et ces appels sont examinés par la Direction générale des appels de l'Agence. Selon son mandat, la Direction générale doit effectuer cet examen de manière équitable et impartiale. Une partie concernée, un contribuable ou un inscrit qui n'est toujours pas satisfait de la décision rendue par la Direction générale peut interjeter appel devant les tribunaux.

6.7 La Direction générale administre l'un des plus importants services administratifs de règlement des différends du gouvernement. L'Agence a déclaré qu'au mois de mars 2004, des cotisations d'impôt sur le revenu et de TPS de presque 7,6 milliards de dollars faisaient l'objet d'un différend.

6.8 La Direction générale disposait, pour 2003-2004, d'un budget d'environ 80 millions de dollars et d'un effectif de quelque 1 200 équivalents temps plein. Les oppositions et les appels sont traités dans les bureaux des services fiscaux et les centres fiscaux de tout le pays. Le personnel de l'Administration centrale fournit des directives et un soutien technique et aide à résoudre les cas complexes.

6.9 **Oppositions en matière d'impôt sur le revenu, de TPS et de taxe d'accise.** Le processus des oppositions en matière d'impôt sur le revenu, de TPS et de taxe d'accise démarre quand un contribuable ou un inscrit présente à l'Agence une opposition dans laquelle il explique le contexte et les raisons de son opposition. Dans la plupart des cas, le contribuable ou l'inscrit n'accepte pas une cotisation établie par l'Agence. La cotisation provient normalement de la Direction générale des cotisations et des services à la clientèle de l'Agence ou, en cas de vérification, de la Direction générale des programmes d'observation. Le différend peut porter sur les faits du cas, sur l'interprétation que donne l'Agence à la façon dont les dispositions législatives s'appliquent aux faits, ou encore sur ces deux aspects.

6.10 Il y a trois issues possibles à une opposition valide en matière d'impôt sur le revenu, de TPS ou de taxe d'accise. L'agent des appels peut recommander au chef des appels :

- de confirmer la cotisation et de rejeter de ce fait les arguments du contribuable ou de l'inscrit;
- d'admettre l'opposition en entier et d'infirmer de ce fait la cotisation;
- de confirmer une partie de la cotisation et d'en infirmer une autre (modifier la cotisation).

6.11 Les contribuables et les inscrits qui ne sont pas satisfaits de la décision de la Direction générale ont le droit d'interjeter appel devant la Cour

canadienne de l'impôt. Si la décision n'est pas portée en appel ainsi, les questions en litige sont considérées comme étant résolues, même si le contribuable ou l'inscrit n'accepte pas la décision de la Direction générale, mais qu'il n'est pas disposé à poursuivre l'affaire.

6.12 **Appels en matière de RPC et d'AE.** Les appels en matière de RPC et d'AE portent fréquemment sur la question de savoir si un travailleur est un employé ou un travailleur indépendant. Seuls les employés sont assujettis à des retenues sur la paie effectuées par leur employeur au titre du RPC et de l'AE. Un travailleur, un employeur, le ministre du Développement social (pour le RPC) ou la Commission de l'assurance-emploi (pour l'AE) peut demander à la Direction générale du recouvrement des recettes de l'Agence de rendre une décision sur la question de savoir si un emploi ouvrait droit à pension ou s'il était assurable (emploi admissible pour les prestations d'AE), quels étaient les gains et quelle était la durée de l'emploi. L'une ou l'autre de ces parties peut interjeter appel de la décision, et l'appel sera examiné par la Direction générale des appels.

6.13 Les vérificateurs de l'Agence exécutent des vérifications visant les employeurs pour déterminer s'ils effectuent des retenues exactes au titre de l'impôt sur le revenu, des cotisations du RPC et des cotisations d'AE sur la paie de leurs employés. Les employeurs ont le droit de porter en appel toute cotisation qui résulte d'une vérification.

6.14 La Direction générale des appels peut confirmer la décision initiale ou la cotisation du RPC ou de l'AE, la rejeter ou la modifier. Une partie concernée qui n'accepte pas la décision rendue peut interjeter appel devant la Cour canadienne de l'impôt.

6.15 **Programme des divulgations volontaires.** La Direction générale des appels administre aussi le Programme des divulgations volontaires. Ce programme permet aux contribuables et aux inscrits de corriger des renseignements inexacts ou incomplets soumis antérieurement à l'Agence, ou de fournir des renseignements qui n'avaient pas été déclarés auparavant, sans faire l'objet de pénalités ou de poursuites et en bénéficiant parfois d'une réduction des intérêts. Le but du programme est de favoriser l'observation des lois fiscales.

Objet de la vérification

6.16 La Direction générale des appels est chargée de résoudre les oppositions concernant l'impôt sur le revenu, la TPS (ou la TVH) et la taxe d'accise, de même que les appels en matière de RPC et d'AE, de collaborer avec le ministère de la Justice du Canada pour la préparation des dossiers portés devant les tribunaux, de coordonner l'application des dispositions d'équité en matière d'impôt sur le revenu et de TPS, qui permettent à l'Agence de renoncer à la totalité ou à une partie de tout intérêt ou de toute pénalité due par un contribuable ou par un inscrit, ou de l'annuler, et d'administrer le Programme des divulgations volontaires. La présente vérification a porté sur les oppositions concernant l'impôt sur le revenu et la

TPS (mais pas la TVH), les appels en matière de RPC et d'AE et le Programme des divulgations volontaires.

6.17 La vérification avait pour objet de déterminer :

- si la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada règle de façon équitable, rapide et impartiale les oppositions aux cotisations d'impôt sur le revenu et de TPS et les appels portant sur les décisions et les cotisations en matière de RPC et d'AE;
- si le Programme des divulgations volontaires favorise l'observation de la loi ainsi que la protection de l'assiette fiscale.

6.18 Le travail de la Direction générale dans le domaine des litiges a été abordé dans le chapitre 5 de notre rapport de 1998, « L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu ». L'application des dispositions d'équité a pour sa part été abordée dans le chapitre 2 de notre rapport de 2002, « L'administration du régime fiscal : radiations et remises ». De plus amples renseignements sur les objectifs de la vérification, son étendue ainsi que la méthode et les critères adoptés sont donnés à la fin du chapitre, à la rubrique **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Oppositions concernant l'impôt sur le revenu et la TPS

La plupart des oppositions sont réglées par la Direction générale des appels

6.19 L'Agence a reçu environ 73 200 oppositions concernant l'impôt sur le revenu et la TPS en 2001-2002, 69 900 en 2002-2003 et 59 000 en 2003-2004. Le nombre d'oppositions en 2001-2002 et 2002-2003 était inhabituel : bon nombre d'entre elles concernaient la façon dont la portion relative aux intérêts des récents règlements de parité salariale devait être assujettie à l'impôt. Cette question est en voie d'être tranchée par les tribunaux.

Règlements de parité salariale — Paiements forfaitaires compensatoires versés à certains employés en raison de la discrimination fondée sur le sexe qui s'est produite entre 1982 et 1997

6.20 Le nombre annuel d'oppositions qui ont fait l'objet d'un règlement administratif par les agents des appels a fluctué considérablement, passant de 59 300 en 2001-2002 à 64 600 en 2002-2003, et à 57 600 en 2003-2004. Traditionnellement, plus de 93 p. 100 des décisions rendues par les agents des appels sont acceptées par les contribuables ou les inscrits qui ont présenté une opposition. Les 7 p. 100 restants sont portés en appel devant la Cour canadienne de l'impôt ou le Tribunal canadien du commerce extérieur parce que le contribuable ou l'inscrit n'accepte pas la décision et qu'il souhaite pousser l'affaire plus loin.

6.21 Les oppositions vont des cas simples aux cas complexes, mais la majorité d'entre elles sont des cas simples, comme les suivants :

- un contribuable fait l'objet d'une cotisation parce qu'il a omis de fournir les renseignements demandés par l'ARC pour justifier une déduction qu'il a faite dans sa déclaration de revenus; il conteste la cotisation et soumet les renseignements manquants;

- un contribuable fait l'objet d'une cotisation parce qu'il n'a pas déclaré le revenu d'intérêts qui est indiqué dans un feuillet de renseignements T5; il conteste la cotisation en faisant valoir que les données du T5 sont inexactes.

Les oppositions complexes résultent généralement d'une cotisation établie à la suite d'une vérification.

6.22 La pièce 6.1 présente une ventilation des décisions rendues à l'égard des oppositions simples et complexes en 2003-2004. Les oppositions simples ont représenté 77 p. 100 du total des oppositions et les oppositions complexes 23 p. 100. Cependant, ces pourcentages sont inversés lorsque les montants des impôts ou des taxes contestés sont pris en considération : les oppositions simples constituent environ 25 p. 100 du total des sommes contestées alors que les oppositions complexes représentent environ 75 p. 100 du total.

6.23 Nous nous attendions donc à ce que la Direction générale fasse un suivi précis de la façon dont les montants contestés ont été réglés, mais nous avons constaté que ce n'était pas le cas. Sans ces renseignements, la Direction générale ne peut pas savoir le montant des impôts et des taxes contestés qu'elle a confirmés ni celui des impôts et des taxes qu'elle a remboursés aux contribuables et aux inscrits concernés, et ne peut pas en rendre compte.

6.24 L'objectif de la Direction générale consiste à résoudre les différends en matière de taxes et d'impôts. Par leur nature même, les différends en matière de taxes et d'impôts ont trait à de l'argent. Il ne suffit pas de relever uniquement le nombre d'oppositions et la façon dont elles sont résolues pour que la direction comprenne l'incidence des décisions rendues par les agents des appels et les risques que les oppositions présentées par les contribuables et les inscrits peuvent faire peser sur l'assiette fiscale. Il est essentiel aussi que les résultats monétaires des décisions de la Direction générale soient inscrits dans un registre avec suffisamment de précision pour permettre de bien les analyser et en rendre compte. Pour ce faire, il se peut qu'il faille utiliser des estimations dans les cas à faible risque.

Pièce 6.1 Ventilation des décisions rendues en 2003-2004 à l'égard des oppositions simples et complexes relatives à l'impôt sur le revenu et à la TPS

	Oppositions simples		Oppositions complexes		Total des oppositions	
Décision	Nombre de décisions	Pourcentage des oppositions simples	Nombre de décisions	Pourcentage des oppositions complexes	Nombre de décisions	Pourcentage du total des oppositions
Cotisation confirmée	14 158	38,3	3 748	34,1	17 906	37,3
Opposition admise en totalité	15 021	40,6	2 218	20,2	17 239	35,9
Cotisation modifiée	7 810	21,1	5 026	45,7	12 836	26,8
Total	**36 989**	**100,0**	**10 992**	**100,0**	**47 981**	**100,0**

Source : Analyse de la base de données de la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada

6.25 **Impartialité.** Selon les entrevues que nous avons menées et les examens de dossiers que nous avons effectués, les agents des appels sont impartiaux dans leurs décisions. Les vérifications de la qualité exécutées par la Direction générale ont abouti à la même conclusion. Lorsqu'ils examinent les faits relatifs à une opposition et les dispositions législatives applicables, les agents se reportent aux documents de l'Agence qui justifient la cotisation en cause (ce qui peut inclure le rapport d'un vérificateur) et aux observations faites par le contribuable ou l'inscrit. Ces observations comprennent souvent de nouveaux renseignements qui n'avaient pas été fournis antérieurement ou qui n'étaient pas disponibles au moment de la vérification. Les agents des appels examinent en outre les dispositions législatives applicables, la jurisprudence et les politiques de l'Agence, et ils discutent au besoin des dossiers avec des spécialistes compétents.

6.26 Les agents des appels sont censés aller plus loin que simplement vérifier l'exactitude d'une vérification. On s'attend en effet à ce qu'ils s'efforcent d'apporter une solution administrative aux différends. Lorsque ce n'est pas possible, le contribuable ou l'inscrit peut porter la décision en appel devant la Cour canadienne de l'impôt, ce qui est une solution plus coûteuse. Il existe plusieurs façons de régler les différends au niveau administratif, notamment par la simple explication du fondement de la cotisation, par l'atteinte d'une même compréhension des faits en cause et des dispositions législatives applicables et par la conclusion d'un règlement.

6.27 Bien que les agents des appels doivent respecter la loi et les politiques de l'Agence dans la décision qu'ils rendent à l'égard d'une opposition, ils peuvent accepter de régler le dossier lorsqu'il y a lieu de le faire. Par exemple, un vérificateur refuse une fraction importante des frais d'automobile d'un contribuable parce que ce dernier n'a pas tenu de relevé distinct indiquant les distances parcourues à des fins professionnelles et celles qui ont été parcourues à des fins personnelles. Le contribuable conteste la cotisation en faisant valoir que l'automobile était principalement utilisée à des fins professionnelles. Par la discussion et par l'examen des documents justificatifs, le contribuable et l'agent des appels parviennent à s'entendre pour les dépenses sur un montant plus élevé que celui que le vérificateur avait accordé, mais moins élevé que celui que le contribuable avait déduit. Dans certains cas, il est assez simple de parvenir à une entente. Dans d'autres, un règlement peut se révéler difficile, et il peut être mené à bien par des agents des appels de l'Administration centrale.

6.28 La plupart des oppositions à une cotisation sont confiées à un agent des appels du même niveau de classification d'emploi que le répartiteur ou le vérificateur qui a établi la cotisation. Les niveaux de classification traduisent généralement les compétences et l'expérience requises pour un poste, les niveaux plus élevés exigeant plus de compétences et une plus grande expérience. Mais le niveau de classification le plus élevé pour les vérificateurs est AU6, alors que le niveau le plus élevé pour les agents des appels est AU3 dans les bureaux locaux (AU4 à l'Administration centrale). Il peut donc arriver qu'on demande à un agent des appels de régler une opposition à une cotisation établie par un vérificateur d'un niveau de classification plus élevé.

L'agent des appels d'un niveau de classification inférieur pourrait faire droit à une opposition et rejeter la cotisation du vérificateur. Cela se produit dans les faits, ce qui ne semble ni logique ni convenable, particulièrement dans les cas complexes où les questions sont souvent hautement techniques et nécessitent le jugement et l'expérience nécessaires pour pouvoir permettre aux contribuables et aux inscrits d'exercer leurs droits et, du même coup, protéger les fonds publics. Au moment de notre vérification, la Direction générale était en train de concevoir une stratégie des ressources humaines visant à régler des questions telles que les compétences et l'expérience exigées des agents des appels.

6.29 **Règlement extrajudiciaire des différends.** La médiation peut s'avérer une technique utile lorsqu'un consensus est possible et que les deux parties en voient les avantages. Par exemple, un contribuable déclare que la juste valeur marchande d'un bien qui a été vendu est de 100 000 $ pour le calcul du gain en capital à la vente du bien; les évaluateurs de l'Agence établissent la juste valeur marchande à 150 000 $. Si les parties sont disposées à trancher la question, un médiateur peut trouver une solution acceptable au différend. L'Agence envisage depuis plusieurs années de recourir à la médiation, mais les agents des appels et les contribuables l'ont rarement utilisée.

6.30 **Rétroaction aux vérificateurs.** Les bureaux que nous avons visités transmettent régulièrement les décisions concernant les appels aux conseillers techniques de la Direction générale des programmes d'observation. Les agents des appels modifient fréquemment les cotisations établies par les vérificateurs de la Direction générale des programmes d'observation qui font l'objet d'une opposition par un contribuable ou un inscrit. Il importe que les vérificateurs comprennent pourquoi des modifications sont apportées. Ce pourrait être parce que le contribuable ou l'inscrit a fourni à l'agent des appels des renseignements qui n'étaient pas disponibles au moment de la vérification, ou que le vérificateur a appliqué de façon erronée les dispositions législatives aux faits. Des conseillers techniques nous ont déclaré qu'ils examinaient les décisions rendues à l'égard des appels afin de relever les erreurs courantes commises par les vérificateurs et les domaines où une formation pourrait aider les vérificateurs à comprendre plus clairement la loi. Ils communiquent ensuite cette information aux vérificateurs aux cours de réunions d'équipe et de séances de formation.

La Direction générale s'efforce d'améliorer les délais de traitement

6.31 Au cours des dernières années, l'Agence a fait porter ses efforts sur la réduction des délais de règlement des oppositions. Des objectifs relatifs aux délais de traitement fixés par la Direction générale ont été respectés dans plus de la moitié des cas en 2003-2004 pour ce qui est des oppositions concernant l'impôt sur le revenu et la TPS (voir la pièce 6.2). Les objectifs sont fondés sur des moyennes historiques et sur ce que la Direction générale considère comme une attente raisonnable, compte tenu des ressources disponibles et du désir de maintenir la qualité.

Pièce 6.2 Plus de la moitié des objectifs concernant le délai de traitement des oppositions en matière d'impôt sur le revenu et de TPS ont été atteints en 2003-2004

Genre de dossier	Objectif de délai de traitement (en jours)	Pourcentage de dossiers pour lesquels l'objectif de délai de traitement a été atteint
Impôt sur le revenu		
Cotisation initiale	88	57,0
Postcotisation	88	53,4
Cotisations – Autres	112	64,8
Vérification au bureau	156	58,9
Évitement fiscal	195	81,6
Enquêtes spéciales	196	62,8
Vérification de petites entreprises	197	60,6
Vérification spéciale	214	53,6
Vérification de moyennes entreprises	271	65,7
Vérification de grandes entreprises	332	69,0
TPS	182	74,7

Source : Analyse de la base de données de la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada

6.32 Selon la loi, les contribuables ont le droit de porter leur cas en appel devant la Cour canadienne de l'impôt s'ils n'ont pas reçu de décision de la Direction générale des appels dans les 90 jours suivant la présentation de leur opposition. Nous avons constaté qu'un grand nombre des objectifs de la Direction générale quant au délai de traitement des oppositions en matière d'impôt sur le revenu dépassent de loin les 90 jours et qu'ils ne comprennent que le temps qu'un agent des appels consacre véritablement au traitement d'une opposition. Ils ne comprennent pas la période pendant laquelle l'agent des appels attend le règlement d'une question semblable devant un tribunal ou la réponse de l'Administration centrale ou d'une autre direction générale de l'Agence (par exemple, l'Administration centrale dispose de 180 jours ou de 6 mois pour répondre à la demande d'avis juridique ou autre d'un agent des appels). Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi le règlement d'un différend complexe peut prendre un ou deux ans. Toutefois, la plupart des contribuables semblent disposés à attendre une décision administrative avant de recourir aux tribunaux.

6.33 Pour être plus ouvert aux contribuables et aux inscrits, la Direction générale exige maintenant qu'une lettre leur parvienne dans les 30 jours de la production d'un avis d'opposition. L'Agence déclare que cette exigence est remplie dans la plupart des cas. La lettre accuse réception de l'opposition et

indique approximativement à quel moment un agent des appels communiquera avec le contribuable ou l'inscrit. Parce que l'opposition n'a pas encore été examinée par un agent des appels, la lettre n'aborde toutefois pas les questions particulières qui sont contestées par le contribuable ou l'inscrit. De plus, les agents ne relèvent pas les éléments de la cotisation que le contribuable ou l'inscrit n'a peut-être pas compris, ni le besoin d'autres documents pour résoudre le différend tant qu'ils n'ont pas examiné l'opposition. Si l'agent des appels faisait un examen préliminaire de l'opposition et, au besoin, communiquait avec le contribuable ou l'inscrit pour obtenir plus de renseignements s'il y a lieu, cela pourrait en bout de ligne aider à résoudre plus rapidement l'opposition.

Les risques pour l'assiette fiscale ne sont pas évalués de façon uniforme

6.34 Dans le chapitre 5 de notre rapport de 1998 qui portait sur l'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu, nous avons souligné que l'Agence et les ministères des Finances et de la Justice du Canada avaient adopté et mettaient en œuvre une stratégie permettant de gérer les risques pour l'assiette fiscale au niveau du processus de règlement des différends. Le principal risque est que les lacunes législatives ou les carences administratives ne soient pas décelées rapidement et que, par conséquent, l'État doive rembourser des centaines de millions de dollars à des contribuables ou à des inscrits par suite d'une décision défavorable rendue par un tribunal dans une affaire.

Assiette fiscale — Revenus, y compris les gains en capital, et les transactions sur marchandises des particuliers, sociétés et autres entités du Canada et de l'étranger qui sont assujettis à l'impôt sur le revenu, à la TPS et à d'autres impôts et taxes du Canada

6.35 La Direction générale des appels a, en juillet 2003, publié une directive sur la gestion des risques découlant des oppositions en matière d'impôt sur le revenu et de TPS, qui constituait une mise à jour d'une directive de 1996. La nouvelle version de la directive définissait et expliquait la gestion des risques et présentait un outil de détection et d'évaluation des risques. Dans les mois qui ont suivi, le personnel de l'Administration centrale a fait, dans quelques régions, des exposés sur l'importance de la gestion des risques. Nous avons constaté que l'outil de détection et d'évaluation des risques n'était pas utilisé uniformément dans les bureaux que nous avons visités. Les entrevues que nous avons menées avec des agents des appels laissent croire que nombre d'entre eux n'ont pas encore pleinement saisi l'importance que revêt l'évaluation des risques ou l'utilisation de l'outil de détection et d'évaluation des risques. Tant que les agents n'évalueront pas de façon uniforme les risques que présentent toutes les oppositions, la Direction générale risque de ne déceler en temps opportun aucune des lacunes législatives ou aucune des carences administratives que révèle le processus des oppositions. Nous constatons que les examens d'assurance de la qualité et les examens de suivi effectués par la Direction générale ont fait ressortir les mêmes préoccupations.

6.36 Ces évaluations des risques permettraient également de relever les questions à inclure dans la « liste des questions importantes » que l'Agence utilise dans le cadre du processus de gestion des risques. La liste, qui est examinée par un comité de gestion des risques et qui est diffusée sur une base trimestrielle, décrit les affaires en instance qui présentent des risques élevés et

Impôt ou taxe en jeu — Le montant d'impôt ou de taxe qu'un contribuable ou un inscrit conteste

indique, pour chaque cas, le montant d'impôt ou de taxe en jeu. On considère qu'une affaire présente des risques élevés si elle porte sur une forte somme d'argent ou si elle a des répercussions sur la politique fiscale, sur l'administration des impôts ou des taxes ou sur la politique sociale.

Préposé à la sélection — Agent des appels ou commis chargé d'examiner en premier lieu les oppositions concernant l'impôt sur le revenu ou la TPS afin de déterminer si elles sont valides et de consigner les données de base avant que les oppositions ne soient confiées à un agent des appels

6.37 Nous avons constaté que les préposés à la sélection connaissaient bien la liste. Ils l'utilisent régulièrement pour déterminer si une nouvelle opposition porte sur des questions semblables à celles qui figurent à la liste des questions importantes. Si c'est le cas, l'Administration centrale est avisée de sorte que le montant d'impôt en jeu puisse être inclus dans les causes semblables sur la liste des questions importantes, et l'opposition est alors mise de côté jusqu'à ce que la cause principale soit résolue. L'Agence peut ainsi suivre de près le montant total d'impôt ou de taxe en jeu pour chaque question, et cela empêche les agents de rendre des décisions qui pourraient aller à l'encontre de la loi par suite de la décision sur la cause principale.

6.38 Nous avons constaté que les agents des appels connaissent également la liste des questions importantes, mais qu'ils ne s'y reportent pas régulièrement pour vérifier s'ils ne tentent pas de résoudre des questions semblables à celles qui figurent sur la liste. Il importe que les agents des appels consultent la liste régulièrement, parce qu'ils comprennent mieux les questions en litige que les préposés à la sélection. De plus, les oppositions ne renferment pas toujours suffisamment de renseignements pour que le préposé à la sélection puisse déterminer si les questions sont semblables à celles apparaissant dans la liste des questions importantes.

6.39 Recommandation. L'Agence du revenu du Canada devrait :

- consigner, surveiller et déclarer avec précision les montants des différends qui sont réglés par voie administrative, en ayant recours à des estimations s'il y a lieu, afin de comprendre l'incidence des décisions rendues par les agents des appels et les risques que les oppositions peuvent faire courir à l'assiette fiscale;
- parachever la stratégie visant les ressources humaines de la Direction générale des appels, notamment examiner les compétences et l'expérience exigées des agents des appels et les niveaux de classification connexes, et la mettre en œuvre pour aider la Direction générale à s'assurer qu'elle dispose des bonnes personnes aux bons niveaux;
- concevoir un plan visant à mieux sensibiliser les agents des appels à l'importance que revêt la gestion des risques pour l'assiette fiscale et à les inciter à utiliser les outils déjà en place, appliquer le plan et suivre de près les résultats de son application.

Réponse de l'Agence : L'Agence reconnaît l'importance de consigner les montants des différends qui sont réglés et elle veillera à saisir l'information voulue tout en respectant un bon rapport coût-efficience. De plus, nous ferons en sorte de souligner l'importance de cette question au personnel de l'Agence, et nous surveillerons l'application de la politique pour ce qui est de l'uniformité.

La Direction générale des appels est en train d'apporter des changements à la structure organisationnelle de ses bureaux locaux. Cela inclura une stratégie complète des ressources humaines afin de s'assurer qu'il y ait des liens entre la classification, les compétences, la formation et les responsabilités et que ces liens complètent les plans d'activités et les budgets annuels et pluriannuels.

Le processus de gestion des risques continue d'évoluer et l'Agence y a apporté des améliorations considérables, notamment un élargissement de la composition du comité de gestion des risques pour englober des membres d'autres secteurs fonctionnels de l'Agence, un groupe de travail sur la gestion des risques qui dirige la détermination des questions importantes et élabore des stratégies en conséquence ainsi qu'une collaboration constante avec les services locaux pour souligner l'importance et les raisons sous-jacentes de la gestion des risques et mettre sur pied des comités régionaux de gestion des risques qui fourniront des intrants au groupe de travail sur la gestion des risques.

Appels en matière de RPC et d'AE

La plupart des appels ne sont pas réglés en temps opportun

6.40 La Direction générale des appels reçoit chaque année plus de 5 000 appels en matière de RPC et d'AE. Environ la moitié de ces appels concernent des décisions rendues par la Direction générale du recouvrement des recettes sur la question de savoir si un travailleur est un employé ou un travailleur indépendant. Les autres appels viennent d'employeurs à l'égard desquels une cotisation a été établie pour des montants qu'ils n'ont pas retenus au titre du RPC et de l'AE sur la paie des employés et qu'ils n'ont pas versés.

6.41 En 2003-2004, la Direction générale a réglé par voie administrative près de 4 700 appels en matière de RPC et d'AE. En général, environ 65 p. 100 des décisions rendues à l'égard des appels sont acceptées par les personnes qui ont fait appel. Les 35 p. 100 restants font l'objet d'un appel devant la Cour canadienne de l'impôt parce qu'au moins un des appelants n'est pas satisfait de la décision administrative et désire pousser l'affaire plus loin. Parce qu'il y a souvent plusieurs appelants en cause et qu'il n'est pas toujours simple de déterminer si un travailleur est un employé ou un travailleur indépendant, il peut être difficile pour l'Agence de faire accepter sa décision administrative par les appelants.

6.42 Les objectifs établis par la Direction générale quant au délai de traitement des cas d'appel en matière de RPC et d'AE n'ont été atteints que dans près de 46 p. 100 des cas en 2003-2004 (voir la pièce 6.3). On nous a dit que ce taux est le résultat d'une augmentation du nombre d'appels complexes qui prennent plus de temps à régler.

6.43 Nous avons constaté que les agents des appels sont impartiaux dans l'examen des lois et des faits liés à la décision ou à la cotisation contestée. Ils envoient souvent des questionnaires à toutes les parties visées par une décision contestée, et interviewent toutes les parties ou certaines d'entre elles afin de contre-vérifier les faits au dossier ou de compléter les renseignements recueillis par l'agent des décisions de la Direction générale du recouvrement

Pièce 6.3 Les objectifs concernant le délai de traitment des appels en matière de RPC et d'AE ont été atteints dans 46 p. 100 des cas en 2003-2004

Genre de dossier	Objectif de délai de traitement (en jours)	Pourcentage de dossiers pour lesquels l'objectif de délai de traitement a été atteint
Pas de prestations de RPC ou d'AE en attente	90	55,7
Prestations de RPC ou d'AE en attente	75	43,6
Appels faisant suite à une vérification	105	44,2
Moyenne pour tous les genres de dossiers		**46,3**

Source : Analyse de la base de données de la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada

des recettes. Toutefois, ce processus global n'est pas efficient, car souvent l'agent des décisions et l'agent des appels communiquent tous deux avec les parties concernées pour demander sensiblement les mêmes renseignements. De plus, le rôle des agents des appels dans le règlement administratif des différends n'est pas de mener des enquêtes et de préciser les faits, mais d'examiner les faits et les lois liés à chaque cas. Un examen des rôles respectifs des agents des appels et des agents des décisions, ainsi que de la manière dont les agent s'acquittent de ces rôles, pourrait aider à cerner des façons de rationaliser le processus global.

6.44 **Recommandation.** L'Agence du revenu du Canada devrait améliorer l'efficience du processus global pour les décisions en matière de Régime de pensions du Canada et d'assurance-emploi et les appels qui s'y rapportent.

Réponse de l'Agence : L'Agence accepte la recommandation et elle a déjà commencé en 2004 un examen du processus de recours en vigueur aux Appels RPC/AE, afin de déterminer les pratiques inefficientes et d'apporter les correctifs nécessaires.

Cet examen vise principalement à corriger les problèmes de respect des délais, de procédure et de gestion des risques associés aux dossiers. Il fait appel à la participation de représentants de toutes les parties associées au programme, notamment de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, du ministère de la Justice Canada et de la Direction générale du recouvrement des recettes de l'Agence.

Un rapport préliminaire sera rédigé au plus tard à la fin de 2004.

Programme des divulgations volontaires

La participation des contribuables et des inscrits a été bonne

6.45 Le Programme des divulgations volontaires permet aux contribuables et aux inscrits aux fins de la TPS (ou de la TVH) de corriger des

renseignements inexacts ou incomplets qui ont précédemment été soumis à l'Agence, ou de fournir des renseignements qui n'ont pas été déclarés auparavant, sans faire l'objet de pénalités ou de poursuites et en bénéficiant parfois d'une réduction des intérêts. Le but du programme est de favoriser l'observation des lois fiscales.

6.46 Le programme existe depuis de nombreuses années. Le programme a été administré par la Division des enquêtes de l'Agence jusqu'en 1999, puis il a été transféré à la Direction générale des appels dans la foulée de l'initiative de l'Agence en matière d'équité. Selon une circulaire d'information publiée en 1973, les contribuables faisant une divulgation complète et volontaire ne feraient pas l'objet de poursuites ou de pénalités pour faute lourde. Cette politique a été élargie pour inclure les inscrits aux fins de la TPS en 1991. Les modifications apportées en 1991 à la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans le cadre de l'initiative du gouvernement en matière d'équité ont accordé au ministre du Revenu national le pouvoir de renoncer aux pénalités et aux intérêts exigibles en vertu de la *Loi*, ou de les annuler. Une mise à jour de la circulaire d'information sur le programme a été publiée en 2000, et une version révisée a paru en 2002.

6.47 Le nombre de demandes relatives aux divulgations volontaires a augmenté pour passer de 2 500 en 2000-2001 à 6 100 en 2003-2004. Les cotisations d'impôt fédéral sur le revenu et de TPS (ou de TVH) qui s'y rapportent sont passées de 140 millions de dollars environ à quelque 459 millions de dollars. Ce montant de 459 millions de dollars est inhabituellement élevé en raison de deux divulgations importantes. D'après les dossiers de l'Agence, les éléments les plus fréquemment visés par les divulgations des contribuables et des inscrits sont les suivants :

- revenu tiré d'une entreprise au pays non déclaré antérieurement;
- défaut de percevoir et de verser la TPS;
- déclarations de renseignements non soumises antérieurement;
- salaires et avantages obtenus à l'étranger non déclarés antérieurement;
- intérêts et dividendes gagnés au pays et à l'étranger non déclarés antérieurement.

6.48 L'Agence a fait une promotion active du programme au cours des dernières années et elle attribue, à tout le moins en partie, l'augmentation du nombre de divulgations à son travail de promotion. Nous constatons que, bien qu'il soit assez facile de trouver de l'information sur le programme sur le site Web de l'Agence, l'information se limite à la circulaire d'information publiée en septembre 2002, même si le programme a subi plusieurs changements depuis la publication de cette circulaire (voir les exemples aux paragraphes 6.63 et 6.66). Les changements se reflètent dans les lignes directrices qui ont été transmises au personnel, mais qui n'ont pas été portées à la connaissance du public, ce qui aurait permis à tous les contribuables et tous les inscrits d'avoir également accès aux politiques de l'Agence sur le programme.

6.49 L'Agence a examiné l'administration du programme et a fait rapport des résultats de cet examen à l'interne en février 2004. L'examen a fait ressortir le manque d'uniformité dans l'administration du programme dans l'ensemble du pays, la nécessité de revoir certaines politiques, comme celles portant sur les divulgations anonymes (voir le paragraphe 6.59), et la nécessité de recueillir et d'analyser des données sur le rendement afin de gérer le programme efficacement. L'Agence a dressé un plan d'action afin de donner suite aux questions soulevées par l'examen et a amorcé la mise en œuvre de ce plan.

La façon dont sont utilisées les dispositions législatives qui régissent le programme soulève des inquiétudes

6.50 L'Agence fait remarquer que les dispositions législatives qui régissent le programme se trouvent au paragraphe 220(3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et aux articles 88 et 281.1 de la *Loi sur la taxe d'accise*. Ces dispositions se ressemblent : essentiellement, elles autorisent le ministre du Revenu national à renoncer à la totalité ou à une partie de tout intérêt ou de toute pénalité autrement payable en vertu des lois mentionnées ci-dessus, ou de l'annuler (les montants ayant fait l'objet d'une renonciation n'ont pas encore été exigés; les montant annulés ont déjà fait l'objet d'une cotisation).

6.51 Au moment de l'adoption du paragraphe 220(3.1) en 1991, le ministère des Finances avait indiqué au Parlement, dans ses Notes techniques, que le pouvoir discrétionnaire du ministre de renoncer à des pénalités et à des intérêts ou de les annuler serait, en règle générale, utilisé dans les cas où le contribuable se trouverait dans des circonstances extraordinaires, indépendantes de sa volonté. Le Ministère avait donné des exemples de circonstances extraordinaires :

- les catastrophes naturelles ou causées par l'homme, comme une inondation, une tempête violente ou un incendie;
- des troubles publics ou l'interruption de services, comme une grève;
- une maladie ou un accident grave qui a empêché ou retardé la production d'une déclaration ou le versement d'un montant;
- des renseignements erronés reçus de l'Agence sous la forme de réponses écrites inexactes ou d'erreurs dans des documents d'information publiés.

6.52 En outre, on avait indiqué au Parlement que le ministre n'utiliserait pas les dispositions en question à moins que le contribuable ait fait des efforts raisonnables pour se conformer aux exigences de la *Loi*. Le Ministère avait dit que, si le contribuable tardait à payer ou à se conformer par négligence ou ignorance, la pénalité ou l'intérêt ne ferait pas l'objet d'une renonciation ou d'une annulation.

6.53 Nous appuyons les objectifs du Programme des divulgations volontaires et nous reconnaissons que la participation des contribuables et des inscrits a été bonne. Cependant, nous craignons que l'Agence ait été au-delà de ce qu'on avait indiqué au Parlement au sujet de l'utilisation des dispositions législatives sur lesquelles le programme est fondé. L'orientation générale des

Notes techniques du ministère des Finances sur le paragraphe 220(3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est que la disposition doit être utilisée pour accorder un allégement aux contribuables lorsqu'ils se trouveraient dans des circonstances extraordinaires généralement indépendantes de leur volonté. Dans le cas du Programme des divulgations volontaires, bon nombre de divulgations se rapportent à des revenus que les contribuables ont délibérément omis de déclarer. Utiliser le paragraphe 220(3.1) pour renoncer aux pénalités et à une partie des intérêts sur ces divulgations va clairement au-delà de l'orientation générale des Notes techniques et peut-être au-delà de l'intention du Parlement concernant l'utilisation de ce paragraphe.

L'administration du programme manque d'uniformité

6.54 L'administration du programme est un exercice d'équilibre difficile. D'une part, les agents veulent encourager les contribuables et les inscrits à corriger les erreurs et les omissions passées et à se conformer à la loi. D'autre part, ils doivent s'assurer que le programme est équitable envers les contribuables et les inscrits qui observent la loi et qu'il n'est pas perçu comme du resquillage ou comme une récompense de l'inobservation. Cela demande énormément de jugement de la part des agents et un soutien solide du côté de l'Administration centrale pour que l'équilibre soit maintenu et que le programme soit administré de façon uniforme dans tout le pays. Nous avons constaté que le programme n'est pas administré de façon uniforme et nous craignons que cet équilibre ne soit pas maintenu.

6.55 **Nouvelle façon de se prévaloir du programme.** Selon la circulaire d'information, les contribuables et les inscrits peuvent se prévaloir du programme pour corriger des renseignement inexacts ou incomplets ou pour fournir des renseignements qui n'ont pas été déclarés sans faire l'objet de pénalités ou de poursuites. Des agents nous ont affirmé que, selon eux, le programme avait principalement pour but d'encourager ceux qui s'étaient soustraits à l'impôt ou aux taxes à se présenter pour régulariser leur situation sans craindre de pénalités ou de poursuites. De bien des façons, la circulaire d'information et les directives données aux agents reflètent ce point de vue. Cependant, les agents se trouvent à traiter de plus en plus de cas où les contribuables et les inscrits souhaitent corriger des erreurs commises dans des déclarations antérieures sans encourir de pénalité.

6.56 Les agents doivent faire preuve d'énormément de jugement et de discernement lorsqu'ils traitent les différents genres de divulgations. Dans certains bureaux, les employés qui appliquent le programme peuvent ne pas posséder suffisamment d'expérience et de formation pour pouvoir exercer leur jugement de façon à favoriser l'administration uniforme du programme dans l'ensemble du pays. En outre, il n'existe pas de description d'emploi ou de classification pour les agents du programme ni d'exigences de formation précises; la plupart des bureaux des services fiscaux recourent aux agents des appels. Notons que l'Agence a récemment mis à la disposition de ses agents un module d'autoformation en ligne sur le programme.

6.57 **Les mesures d'exécution ont pour effet de rendre une divulgation invalide.** Selon la circulaire d'information, une divulgation pourrait ne pas

être admissible à titre de divulgation volontaire si l'on constate que le contribuable ou l'inscrit a fait la divulgation en sachant qu'une vérification, une enquête ou une autre mesure d'exécution a été entreprise par l'Agence. Nous avons constaté que les agents vérifiaient si des mesures d'exécution étaient en cours avant d'approuver une divulgation volontaire. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'une tâche relativement facile. Il arrive parfois qu'une mesure d'exécution ait été entreprise, mais que le contribuable ou l'inscrit l'ignore, de sorte que la divulgation pourrait tout de même être considérée comme une divulgation volontaire.

6.58 Dans quelques cas, le contribuable ou l'inscrit savait qu'une vérification était en cours. En pareils cas, il est recommandé aux agents de juger eux-mêmes dans quelle mesure la vérification est liée à la divulgation volontaire que le contribuable ou l'inscrit a tenté de faire. Ce n'est que si les deux éléments sont étroitement liés que la divulgation sera considérée comme non valide. Par exemple, si les vérificateurs étaient en train d'exécuter une vérification restreinte (une vérification qui porte sur au plus trois questions) des questions liées à l'impôt sur le revenu et que le contribuable ou l'inscrit désirait faire une divulgation volontaire concernant la TPS, la divulgation serait probablement considérée comme valide parce qu'il est peu probable que la vérification permette de déceler une question relative à la TPS. Étant donné la nouvelle façon de se prévaloir du programme, il est probable que les agents auront à porter plus de jugements de ce genre.

6.59 **Divulgations anonymes.** La circulaire d'information précise que ceux qui ne sont pas certains de vouloir procéder à une divulgation volontaire ont le droit de discuter de leur situation de façon anonyme ou hypothétique. Nous avons relevé un manque d'uniformité dans l'application de cette politique d'un bureau à l'autre.

6.60 Le programme offre une protection contre les pénalités et les poursuites, à la condition que la divulgation soit volontaire, qu'elle soit complète et qu'elle ne soit pas provoquée par une mesure d'exécution de l'Agence telle qu'une vérification. Dans le cas d'une divulgation anonyme, on ne sait pas clairement quand cette protection commence. Des agents nous ont déclaré qu'ils accorderaient la protection à partir de la date du premier contact, à un moment où ils disposeraient probablement de peu d'informations sur le contribuable ou l'inscrit, sur les montants en cause et même sur la question de savoir si la divulgation serait admissible au programme. D'autres agents nous ont affirmé qu'ils accorderaient la protection seulement à partir du moment où ils disposeraient d'assez de renseignements pour déterminer si la divulgation serait acceptée en vertu du programme. D'autres encore estiment qu'aucune protection ne doit être accordée avant que le nom du contribuable ou de l'inscrit ne soit révélé.

6.61 Les lignes directrices précisent qu'une protection doit être accordée à partir de la date à laquelle l'identité du contribuable ou de l'inscrit est connue ou à laquelle le formulaire d'acceptation du client est signé, selon celle des deux dates qui vient en premier. Il est risqué d'accorder trop tôt une protection, avant même que l'agent ne dispose de renseignements suffisants

pour pouvoir déterminer si la divulgation peut être admise dans le cadre du programme. Mais être trop strict risque de décourager les contribuables et les inscrits contrevenants à révéler leur situation.

6.62 Nous avons relevé un cas de TPS qui souligne bien les difficultés que posent les divulgations anonymes et les mesures d'exécution (voir la page 19 — Une divulgation volontaire concernant la taxe sur les produits et services). Les questions auxquelles l'Agence a dû faire face étaient de savoir à quelle date la protection devait entrer en vigueur dans un cas de divulgation anonyme et si une mesure d'exécution avait été entreprise avant cette date. Ce cas était d'autant plus complexe qu'il était difficile d'établir les montants en jeu et la période qui s'était écoulée entre la prise de contact initiale et la divulgation du nom d'une des sociétés en cause. Comme nous l'avons mentionné, l'application des modalités du programme est un exercice d'équilibre. Nous croyons en même temps que les contribuables et les inscrits devraient avoir à révéler leur identité assez tôt pour pouvoir bénéficier de la protection contre les pénalités et les poursuites qu'offre le programme.

6.63 **Allégement d'intérêts.** Bien que la circulaire d'information ne fasse aucune mention d'un allégement d'intérêts qui serait offert dans le cadre du programme, les directives données aux agents y font allusion : elles indiquent qu'on s'attend à ce que les contribuables et les inscrits paient un montant raisonnable d'intérêts. Mais elles autorisent également les agents à envisager l'allégement d'une partie des intérêts imposés sur les cotisations relatives aux déclarations les plus anciennes. Plus particulièrement, les agents peuvent examiner la possibilité de réduire le taux d'intérêt de 4 p. 100 pour les cotisations d'impôt sur le revenu applicables aux années antérieures aux trois années les plus récentes pour lesquelles des déclarations sont exigées. Par exemple, un contribuable révèle volontairement qu'il n'a pas déclaré un revenu de dividendes qu'il a tiré d'un placement à l'étranger pour les années 1995 à 2002. Conformément aux directives, l'agent examinerait la possibilité de réduire le taux d'intérêt de 4 p. 100 pour les années 1995 à 1999. Les directives indiquent par la suite qu'un allégement des intérêts supérieur à 4 p. 100 peut être justifié dans des circonstances exceptionnelles, mais elles ne précisent pas sur quels critères fonder cette décision.

6.64 Nous avons constaté que les agents réduisaient systématiquement le taux d'intérêt de 4 p. 100 dans tous les cas de divulgation volontaire visant plus de trois années d'imposition sans se demander si les intérêts qui seraient alors exigibles constituaient un montant raisonnable compte tenu de la nature de la divulgation. Des représentants de l'Administration centrale leur avait conseillé d'agir de la sorte afin que le taux d'intérêt imposé sur les divulgations volontaires soit le même que le taux des bons du Trésor à court terme.

6.65 **Incompatibilité avec les « dispositions d'équité ».** En vertu des dispositions législatives appelées « dispositions d'équité », l'Agence peut, en raison d'un retard ou d'une erreur de sa part, de circonstances indépendantes de la volonté du contribuable ou de l'incapacité du contribuable de payer, annuler la totalité ou une partie des intérêts ou des pénalités exigibles d'un

Une divulgation volontaire concernant la taxe sur les produits et services

Plusieurs inscrits aux fins de la TPS, dont certains étaient liés, ont découvert au printemps 2000 qu'ils avaient commis une erreur dans le versement de la TPS s'appliquant à certaines opérations. Le représentant des inscrits a communiqué avec un agent du Programme des divulgations volontaires en mai 2000 pour lui faire savoir que les inscrits désiraient faire une divulgation volontaire concernant l'erreur afin d'éviter les pénalités qui seraient normalement infligées. Aucun nom ni aucun détail n'ont à ce moment été fournis à l'Agence.

Les agents de l'Agence et le représentant ont continué de discuter de l'affaire jusqu'en mai 2002, après quoi le représentant a signé le formulaire d'acceptation du client pour le compte des inscrits et a fourni des renseignements précis sur l'erreur commise, entre autres une estimation des montants et le nombre de sociétés en cause. Toutefois, le nom des sociétés n'a toujours pas été divulgué, et leur représentant a demandé que la protection offerte par le programme entre en vigueur le 1er mai 2000, date de la première prise de contact avec l'Agence.

En septembre 2002, le représentant a de nouveau écrit à l'Agence pour lui indiquer qu'on avait communiqué avec une des sociétés, dont l'identité n'était toujours pas dévoilée mais qui était appelée la société B, en vue de la tenue d'une vérification de la TPS en avril 2002. La vérification devait porter sur une partie de la période visée par le projet de divulgation volontaire. Le représentant a fait valoir qu'en vertu du Programme des divulgations volontaires, la société avait tout de même droit à la protection prévue parce que la date d'entrée en vigueur de la protection était le 1er mai 2000 (selon la politique de l'Agence, la protection aurait dû entrer en vigueur en mai 2002, soit la date de la signature du formulaire d'acceptation du client, mais les agents du bureau local ont décidé de déroger à la politique). Le vérificateur n'a pas été informé que la société B avait demandé de faire une divulgation volontaire.

En juin 2003, le représentant a écrit à l'Agence pour lui faire savoir que le vérificateur de la TPS projetait d'établir, à l'égard de la société B, une cotisation relative à la taxe sur les opérations visées par la divulgation volontaire proposée, de même qu'aux intérêts et aux pénalités connexes. Le représentant a alors révélé le nom de la société. Après de longues discussions, l'Agence a consenti en février 2004 à considérer la divulgation comme une divulgation volontaire et à renoncer aux pénalités et aux intérêts qui auraient été établis par suite de la vérification.

contribuable, ou y renoncer. L'objectif est d'aider les contribuables à résoudre les problèmes qui surgissent en pareils cas. Les demandes au titre de l'équité sont traitées par les employés de tous les bureaux des services fiscaux et de tous les centres fiscaux. Chaque demande est étudiée séparément et la décision tient compte des faits soumis par le contribuable. La Direction générale des appels est chargée de coordonner le recours aux dispositions d'équité. À notre avis, la politique qui prévoit un allégement automatique des intérêts dans les cas de divulgation volontaire est incompatible avec les pratiques de l'Agence qui consistent à accorder un allégement d'intérêts en vertu des dispositions d'équité, parce qu'elle ne tient pas compte des faits liés à chaque divulgation.

5.66 Années visées par une cotisation. Les divulgations volontaires doivent être des divulgations complètes. Toutefois, certaines sommes divulguées peuvent ne pas faire l'objet d'une cotisation. La circulaire d'information ne précise pas le nombre d'années que doit inclure la cotisation, contrairement aux directives données aux agents. Par exemple, si

Une divulgation volontaire concernant la taxe sur les produits et services

un contribuable a sciemment omis de déclarer le revenu qu'il a tiré de placements à l'étranger au cours des vingt dernières années, il doit divulguer ce fait et l'agent doit déterminer quelle part de ce revenu doit faire l'objet d'une cotisation. Pour prendre cette décision, l'agent doit trouver un juste équilibre entre le montant payable par le contribuable et le montant que ce dernier est disposé à payer pour régulariser sa situation, compte tenu de la nécessité d'en arriver à un résultat qui soit également équitable envers les contribuables qui observent la loi. Selon les directives, lorsque des omissions se sont produites au cours des six années les plus récentes pour lesquelles des impôts ou taxes sont exigibles, l'agent doit inclure ces années dans la cotisation. Mais lorsque des omissions se sont également produites au cours d'années autres que les six années les plus récentes, l'agent doit déterminer s'il doit inclure d'autres années en tenant compte de facteurs tels que les suivants :

- l'importance de l'omission par rapport aux montants déclarés initialement;
- la question de savoir si une part importante du montant omis se rapporte à des années antérieures aux six dernières années;
- les antécédents du contribuable ou de l'inscrit en matière d'observation;
- la période pendant laquelle le contribuable ou l'inscrit a contrevenu à la loi.

6.67 Nous avons constaté un grand manque de cohérence dans la façon dont ces directives sont suivies dans tout le pays. Les contribuables et les inscrits dans des circonstances semblables ne sont pas traités de la même manière.

Une analyse des résultats est nécessaire

6.68 L'Agence recueille certains renseignements sur le Programme de divulgations volontaires. Chaque trimestre, les agents font état du nombre de cas réglés, des genres de questions visées par les divulgations (comme le défaut de percevoir et de verser la TPS) et des montants des impôts et taxes additionnels établis. Toutefois, l'Agence n'utilise pas ces renseignements en vue de déterminer si le programme atteint ses objectifs ou de s'en servir pour gérer le programme. C'est en partie parce que les agents ne rendent pas compte des résultats de façon uniforme et qu'il n'y a pas de programme informatique pour faire la synthèse des résultats.

6.69 L'Agence n'analyse pas non plus les genres de cas traités dans le cadre du programme. Il s'agit d'une information importante parce qu'elle est susceptible de faire ressortir les sources d'inobservation, ce qui aiderait la Direction générale des programmes d'observation à améliorer ses programmes d'observation. Par exemple, en 2003-2004, le plus grand nombre de divulgations volontaires portaient sur un revenu non déclaré qui avait été tiré d'une entreprise au pays. Cela porterait à croire que la Direction générale des programmes d'observation devrait revoir son travail visant à déceler le revenu non déclaré, tiré d'une entreprise au pays.

6.70 L'Agence ne fait pas le suivi des cas de contribuables ou d'inscrits qui se sont prévalus du Programme des divulgations volontaires pour s'assurer que leur situation demeure en règle. C'est une démarche particulièrement importante pour prévenir l'utilisation abusive du programme.

6.71 **Recommandation.** L'Agence du revenu du Canada devrait :

- mettre en œuvre son plan d'action de février 2004, en mettant particulièrement l'accent sur les aspects qui visent à s'assurer que le programme est appliqué de manière uniforme dans tout le pays;
- analyser les résultats du programme pour déterminer si ses objectifs sont atteints;
- faire le suivi des cas de contribuables et d'inscrits qui se sont prévalus du programme pour s'assurer que leur situation demeure en règle.

Réponse de l'Agence : L'Agence accepte la recommandation et, à ce chapitre, elle a commencé à faire ce qui suit :

- mettre en œuvre le plan d'action de février 2004 qui corrigera les manques d'uniformité;
- accroître la capacité d'analyse de la Direction générale des appels;
- périodiquement effectuer des contrôles et prendre des mesures contre les risques associés à l'inobservation future. Nous effectuons actuellement un examen qui vise à déterminer, analyser et évaluer de façon continue l'observation chez les clients; en fonction des résultats ainsi obtenus, nous incorporerons les divulgations volontaires dans le système d'évaluation des risques axé sur les questions soulevées.

L'Agence a noté que la vérificatrice générale croit que l'ARC est allée au-delà de ce qui avait été dit au Parlement concernant l'utilisation qui serait faite des dispositions législatives régissant le Programme des divulgations volontaires. L'Agence, rassurée dans sa position par le ministère de la Justice, maintient que l'intention du Parlement est renfermée dans le libellé des lois adoptées par le Parlement. Qui plus est, les circonstances visées par la politique du Programme ont fait l'objet de plusieurs débats du Parlement depuis l'adoption des dispositions législatives en question en 1991.

Conclusion

6.72 La Direction générale des appels règle les oppositions aux cotisations d'impôt sur le revenu et de TPS d'une façon équitable et impartiale. En outre, plus de la moitié des oppositions sont réglées dans les délais fixés par l'Agence pour leur traitement. Cependant, les contribuables peuvent interjeter appel de leur cas devant la Cour canadienne de l'impôt s'ils n'ont pas reçu de décision de la Direction générale des appels dans un délai de 90 jours. Bon nombre des objectifs de la Direction générale des appels quant au délai de traitement des oppositions relatives à l'impôt sur le revenu dépassent de beaucoup cette période de 90 jours. L'Agence doit veiller à ce que les agents des appels saisissent bien l'importance que revêt l'évaluation des risques que

peuvent présenter, pour l'assiette fiscale, les oppositions qu'ils traitent et l'importance de l'exécution régulière d'une évaluation des risques.

6.73 La Direction générale des appels éprouve de la difficulté à résoudre rapidement les appels concernant les décisions et les cotisations relatives au RPC et à l'AE, mais elle les traite cependant de façon impartiale. Il faut déployer davantage d'efforts pour améliorer l'efficience du processus global applicable aux décisions en matière de RPC et d'AE rendues par la Direction générale du recouvrement des recettes et aux appels de ces décisions réglés par la Direction générale des appels.

6.74 Les contribuables et les inscrits se prévalent du Programme des divulgations volontaires pour régulariser leur situation en corrigeant des renseignements inexacts ou incomplets antérieurement soumis à l'Agence ou en fournissant des renseignements qui n'ont pas été déclarés auparavant. Toutefois, le manque d'uniformité dans l'application du programme dans tout le pays amène à se demander si l'Agence protège bel et bien l'assiette fiscale. De plus, nous craignons que l'Agence soit allée au-delà de ce qu'on avait dit au Parlement sur l'utilisation des dispositions législatives qui régissent le programme.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- déterminer si la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada règle de façon équitable, rapide et impartiale les oppositions aux cotisations d'impôt sur le revenu et de TPS, et les appels portant sur les décisions et les cotisations en matière de RPC et d'AE;
- déterminer si le Programme des divulgations volontaires favorise l'observation de la loi ainsi que la protection de l'assiette fiscale.

Étendue et méthode

La vérification a principalement porté sur les politiques et les procédures mises en œuvre par l'Agence pour examiner :

- les avis d'opposition provenant des contribuables et des inscrits qui ne sont pas satisfaits des décisions de l'Agence en matière d'impôt sur le revenu et de TPS;
- les appels présentés par les travailleurs, les employeurs, le ministre du Développement social (pour le RPC) ou la Commission de l'assurance-emploi (pour l'AE) lorsqu'ils ne sont pas satisfaits des décisions et des cotisations de l'Agence en matière de RPC et d'AE.

La vérification a aussi permis d'examiner l'administration, par l'Agence, du Programme des divulgations volontaires, grâce auquel des contribuables et des inscrits peuvent corriger des renseignements inexacts ou incomplets antérieurement soumis à l'Agence, ou fournir des renseignements qui n'avaient pas été déclarés auparavant, sans faire l'objet de pénalités ou de poursuites et en bénéficiant parfois d'une réduction des intérêts.

Nous n'avons pas inclus dans la vérification les dispositions d'équité, qui prévoient une remise d'intérêts ou de pénalités dans le cas de contribuables qui sont incapables de se conformer à la loi en raison de circonstances indépendantes de leur volonté. L'administration de ces dispositions a été abordée dans le chapitre 2 de notre rapport de 2002, intitulé « L'administration du régime fiscal : radiations et remises ». Nous n'avons pas non plus inclus le travail de la Direction générale dans le domaine des litiges, dont traitait le chapitre 5 de notre rapport de 1998, intitulé « L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu ».

Nous avons réalisé nos travaux à l'Administration centrale de l'Agence, dans huit bureaux des services fiscaux et dans deux centres fiscaux. Nous avons examiné des cas choisis, nous avons interrogé des membres de la direction et du personnel, et nous avons analysé des données, des rapports de suivi et d'autres renseignements fournis par l'Agence.

Critères

Notre vérification repose sur les critères suivants :

- Les examens et les décisions doivent être fondés sur une revue impartiale des lois et des faits applicables à la décision de l'Agence qui est contestée.
- Des objectifs de rendement doivent être établis quant à la rapidité avec laquelle les décisions concernant les appels sont rendues, et les délais de traitement réels doivent être évalués en regard de ces objectifs.
- L'Agence doit être dotée d'une stratégie de gestion des risques afin de protéger l'assiette fiscale et elle doit mettre en œuvre un processus permettant de gérer les risques découlant des oppositions et des appels.
- L'Agence doit s'assurer que le processus des oppositions et des appels est transparent.
- L'Agence doit se doter d'une stratégie et mettre en œuvre un processus pour s'assurer qu'elle dispose des bonnes personnes, au bon endroit et au bon moment et que celles-ci ont la formation voulue pour accomplir le travail qui leur est confié.

- L'Agence doit suivre de près et analyser l'issue des différends afin de mesurer l'efficacité avec laquelle elle règle les décisions contestées et de l'améliorer au besoin.
- Le Programme des divulgations volontaires doit être conçu et mis en œuvre de façon telle qu'il incite les contribuables contrevenants à se conformer à la loi, tout en protégeant du même coup l'assiette fiscale. La mise en œuvre des procédures doit faire l'objet d'un suivi régulier.
- L'Agence doit disposer d'une information adéquate sur le Programme des divulgations volontaires afin de s'assurer qu'il atteint les objectifs qui lui ont été fixés.
- Le Programme des divulgations volontaires doit être réalisé conformément aux pouvoirs législatifs conférés à l'Agence et aux politiques sur l'équité qu'elle a établies.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Andrew Lennox
Directeur principal : Jamie Hood
Directeurs : John Pritchard (premier directeur), Katherine Rossetti

Lucie Després
Catherine Johns
Arnaud Schantz

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le service des Communications, en composant le numéro (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2004 Points saillants
Chapitre 1	La vérification interne dans les ministères et les organismes
Chapitre 2	La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent
Chapitre 3	Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18
Chapitre 4	La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques
Chapitre 5	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
Chapitre 6	Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires
Chapitre 7	Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 7

Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, Questions d'une importance particulière — 2004 et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/2-14F
ISBN 0-662-78162-7

Chapitre

7

Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

L'importance des questions écrites dans le régime parlementaire 5
Description du processus suivi pour les questions écrites 7
Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 10

Pourquoi il peut être difficile de répondre aux questions 10

Défis propres à la question 37 10

La deuxième réponse à la question 37 11

Les subventions, les contributions et les contrats ont été raisonnablement bien déclarés 13
Une garantie d'emprunt n'était pas mentionnée 14
On n'a pas demandé tous les renseignements utiles 15

Caractère approprié des réformes 17

La première réponse à la question 37 a fait ressortir la nécessité de faire des réformes 17
On trouve fréquemment des lacunes dans le processus suivi pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton 19

Amélioration du processus suivi pour répondre aux questions 26

Un consensus sur la terminologie utilisée est nécessaire 28
L'ajout d'information contextuelle améliorerait la qualité des réponses 29
Les réponses seraient plus complètes si elles comprenaient des renseignements provenant des sociétés d'État concernées 29
Les méthodes de recherche dans les ministères devraient être améliorées 30
On devrait présenter un sommaire des réponses afin de mieux renseigner les députés 30
Le processus de suivi des questions et des réponses est désuet 30
Il faut améliorer le processus suivi par le commissaire à l'éthique pour préparer la déclaration publique des biens pouvant être déclarés 31
Une action soutenue est nécessaire 31

Conclusion 32

À propos de la vérification 35

Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton

Points saillants

7.1 Les questions écrites (questions inscrites au Feuilleton) que les députés posent au gouvernement sont un volet important du régime parlementaire. Il s'agit de l'un des outils que les députés peuvent utiliser pour demander au gouvernement de rendre des comptes. En février 2004, le gouverneur en conseil a demandé à notre Bureau de faire une vérification de la deuxième réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton, qui a été transmise en janvier 2004. Cette question porte sur les opérations liées aux avoirs financiers de l'accord de gestion sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances. Le gouvernement a fondé sa réponse sur la période de janvier 1993 à octobre 2003, qui était la période la plus longue sur laquelle il était possible de faire porter la réponse.

7.2 Sauf en ce qui concerne l'incidence des pratiques mentionnées ci-après, nous avons conclu que le processus était adéquat, car il a permis de donner une deuxième réponse raisonnablement complète pour ce qui est des subventions, contributions et contrats accordés par le gouvernement, qui faisait état d'un montant de 161 millions de dollars. On n'a pas demandé aux administrations portuaires, qui sont des organisations à gouvernance partagée, de répondre à la question 37, car le gouvernement estime que ces organisations ne font pas partie du gouvernement. À notre avis, les administrations portuaires, qui sont considérées comme faisant partie du gouvernement dans les Comptes publics du Canada, sont des organismes du gouvernement et on aurait dû leur demander de répondre à la question. Nous ne pouvons pas quantifier l'effet sur la réponse du gouvernement de la pratique qui consiste à ne pas demander de l'information à toutes les organisations concernées.

7.3 Le gouvernement a pris beaucoup de précautions pour préparer la deuxième réponse à la question 37. Nous avons remarqué que le processus suivi a été plus rigoureux que dans le cas de la première réponse. Même si nous reconnaissons les limites des systèmes du gouvernement et les difficultés qu'entraîne la préparation des réponses aux questions qui portent sur une longue période, nous avons constaté qu'il y a des points à améliorer.

7.4 De plus, la réponse ne mentionnait pas que le gouvernement avait garanti un prêt de dix millions de dollars accordé par une banque commerciale à une entreprise qui, entre novembre 1993 et novembre 1994, faisait partie des avoirs de l'accord de gestion sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances. La garantie d'emprunt a été accordée en juin 1993, avant l'entrée en vigueur, en novembre 1993, de l'accord de gestion sans droit

de regard. Le Groupe CSL Inc., qui est l'une des nombreuses entreprises qui détenaient une participation minoritaire dans l'entreprise, a vendu sa participation en novembre 1994. Le gouvernement, qui était l'actionnaire majoritaire de l'entreprise, n'a effectué aucun paiement relativement à cette garantie.

7.5 En mars 2004, en raison des difficultés que posait la préparation des réponses à la question 37, le leader du gouvernement à la Chambre des communes a annoncé une série de réformes visant à faire en sorte que les parlementaires reçoivent de l'information adéquate dans les réponses à leurs questions. Par exemple, le Bureau du Conseil privé peut désigner un ministère responsable afin qu'il coordonne, révise et valide les réponses aux questions horizontales complexes qui relèvent de plusieurs ministères et organismes fédéraux. En outre, le Bureau du Conseil privé demande maintenant aux ministères de désigner un haut fonctionnaire habilité à signer une déclaration attestant que l'information dans la réponse est complète et exacte. Il s'agit là d'initiatives intéressantes, mais elles n'ont pas encore été entièrement mises en œuvre.

7.6 Outre la question 37, nous avons vérifié quatre autres questions inscrites au Feuilleton. Nous avons conclu que le processus suivi pour répondre à ces quatre questions avait donné lieu à des réponses incomplètes, comme ce fut le cas pour la première réponse à la question 37. Les motifs pour lesquels les réponses étaient incomplètes sont les suivants :

- Le Bureau du Conseil privé n'a pas défini les principaux termes.
- Les ministères n'ont pas été assez rigoureux dans leurs recherches d'information.
- Les organisations concernées n'ont pas fourni l'information demandée dans leur réponse.

Cette conclusion ne peut s'appliquer cependant à toutes les réponses aux questions inscrites au Feuilleton.

7.7 D'autres mesures, en plus de celles annoncées par le gouvernement en mars 2004, sont nécessaires pour renforcer le processus suivi en vue de répondre aux questions inscrites au Feuilleton, par exemple :

- clarifier la terminologie utilisée pour libeller les questions afin que les réponses soient plus pertinentes et plus utiles;
- renseigner les députés sur le contexte et leur indiquer les contraintes liées à la préparation de la réponse;
- obtenir des réponses complètes de toutes les sociétés d'État concernées;
- améliorer les méthodes de recherche dans les ministères;
- présenter un sommaire des réponses, ce qui pourrait être plus utile au député;
- mettre à jour le processus du Bureau du Conseil privé pour le suivi des questions et des réponses.

7.8 Dans le cas de la question 37, nous avons remarqué que le processus de préparation de la déclaration publique de biens pouvant être déclarés devrait être amélioré, c'est-à-dire que le fiduciaire devrait attester que l'information fournie au Bureau du commissaire à l'éthique est complète.

7.9 Le gouvernement devrait donner suite aux recommandations énoncées dans le présent rapport qui visent à améliorer le processus sur lequel repose un aspect important de notre régime parlementaire de gouvernement, soit le droit des députés d'obtenir l'information dont ils ont besoin pour obliger le gouvernement à rendre des comptes.

Contexte et autres observations

7.10 Le gouvernement du Canada est une organisation vaste et complexe. Les systèmes d'information varient à l'intérieur d'un ministère et d'un ministère à l'autre. Il peut donc être difficile d'obtenir une information complète et exacte pour répondre aux questions des députés, surtout les questions qui nécessitent des renseignements couvrant une longue période.

7.11 Le gouvernement fait face à un bon nombre de défis lorsqu'il répond aux questions inscrites au Feuilleton, pour les raisons suivantes :

- l'évolution de la structure des ministères au fil du temps;
- les modifications apportées aux systèmes d'information du gouvernement et la mise en place de nouveaux systèmes;
- la politique du gouvernement sur la conservation des dossiers pendant l'année en cours et les six années précédentes;
- les systèmes d'information ministériels conçus pour répondre aux besoins de la gestion et qui ne sont pas nécessairement structurés de façon à faciliter la préparation des réponses aux questions inscrites au Feuilleton.

Réaction du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement nos recommandations. Ses réponses sont reproduites dans le chapitre.

Introduction

7.12 En février 2004, en vertu de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, le gouverneur en conseil a demandé à la vérificatrice générale du Canada de faire une enquête et de dresser un rapport sur les trois questions suivantes :

- Est-ce que la réponse donnée à la question écrite 37, le 28 janvier 2004, est satisfaisante à la lumière des renseignements que possède le gouvernement?
- Est-ce que les nouvelles mesures proposées par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, pour la collecte et la diffusion des renseignements portant sur des questions inscrites au Feuilleton, sont suffisantes pour s'assurer que des renseignements adéquats sont fournis aux parlementaires?
- Sinon, quelles autres réformes devraient être adoptées; par exemple des changements aux systèmes informatiques du gouvernement?

7.13 **Question 37.** La question 37 était formulée comme suit : « Depuis 1993, quels sont les subventions, contributions, contrats et (ou) garanties d'emprunt par le truchement d'une société de la Couronne, d'un ministère et (ou) d'un organisme gouvernemental ont été accordés aux avoirs financiers de la fiducie sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances, en précisant la source et le montant de la subvention, de la contribution, du contrat et (ou) de la garantie d'emprunt, la date à laquelle le montant a été versé, la ou les raisons du financement, et l'état actuel de la subvention, de la contribution et (ou) de la garantie d'emprunt (si elle a été entièrement remboursée, partiellement remboursée ou non remboursée, y compris le montant du remboursement — dans le cas des contrats, veuillez préciser s'ils ont été remplis, s'il y a eu un appel d'offres et toute raison pour restreindre l'appel d'offres)? »

L'importance des questions écrites dans le régime parlementaire

Notre description des règles de la Chambre au paragraphe 7.14 est fondée sur *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Robert Marleau et Camille Montpetit (2000).

7.14 Les députés siègent à la Chambre des communes en qualité de représentants de ceux qui les ont élus. Ils assument de vastes responsabilités dont ils s'acquittent à la Chambre des communes, dans les comités, dans leur circonscription électorale et au sein de leur parti politique respectif. [...] En plus de participer aux délibérations de la Chambre et des comités, de se faire le porte-parole des électeurs auprès du gouvernement et de défendre leurs intérêts, les députés assument aussi de nombreuses autres responsabilités :

- Ils agissent comme ombudsmans en fournissant de l'information à leurs électeurs et en les aidant à régler des problèmes;
- Ils font office de législateurs en proposant leur propres projets de loi ou en proposant des amendements aux projets de loi émanant du gouvernement ou d'autres députés;

- Ils acquièrent des connaissances spécialisées dans un ou plusieurs dossiers dont est saisi le Parlement et formulent des recommandations à l'intention du gouvernement;
- Ils représentent le Parlement du Canada au pays et à l'étranger en participant à des conférences internationales et à des missions officielles. (p. 186-187)

Le droit d'obtenir des renseignements du gouvernement et le droit de le tenir responsable de ses actes sont deux des principes fondamentaux du gouvernement parlementaire. Les députés exercent ces droits principalement en posant des questions à la Chambre. [...] Obtenir des renseignements ou des explications au moyen de questions constitue un aspect vital des fonctions des députés. Ces questions peuvent être posées oralement et sans préavis, ou être soumises par écrit à la suite d'un avis. (p. 415)

Dès 1867, les règles de la Chambre des communes permettaient de poser des questions écrites au gouvernement et aux députés. (p. 439)

En général, les questions écrites sont assez longues, souvent de deux paragraphes ou plus, et elles visent à obtenir des renseignements détaillés ou techniques d'un ou de plusieurs ministères ou organismes gouvernementaux. Ce sont à la fois les règles et les coutumes et usages de la Chambre qui régissent la forme et le contenu des questions écrites. [...] Au fil des ans et à la suite de décisions de la présidence, la liste des restrictions s'est considérablement allongée. Pendant ce temps, certaines restrictions sont devenues désuètes ou inopérantes. Ainsi, c'est le Greffier [de la Chambre] qui est devenu dans une très grande mesure responsable de la recevabilité des questions écrites. Mis à part une déclaration du Président en 1965, dans laquelle il indiquait que certaines restrictions ne s'appliquaient plus, il n'existe aucune liste définitive des restrictions. (p. 440-441)

Une question écrite est jugée recevable si elle respecte les lignes directrices générales relatives aux questions orales et les restrictions prévues dans les règles. Une question écrite vise à obtenir des renseignements et non à en fournir à la Chambre. Les questions doivent être cohérentes et concises, et porter sur « quelque affaire publique »; il n'est cependant pas acceptable « d'avancer des arguments ou des opinions, ou d'énoncer des faits, autres que ceux qui sont indispensables pour expliquer la question ou la réponse ». (p. 441)

Les lignes directrices sur la forme et le contenu des questions écrites s'appliquent également aux réponses fournies par le gouvernement. Ainsi, aucun argument ou opinion ne doit être présenté et seule l'information nécessaire à la réponse doit être fournie afin que le processus demeure un échange de renseignements plutôt que de devenir une occasion de débat. Le gouvernement peut, en réponse à une question écrite, indiquer à la Chambre qu'il ne peut y répondre. Il est arrivé que le gouvernement fournisse des réponses supplémentaires à des questions auxquelles il avait déjà répondu. (p. 443)

Aucune disposition du Règlement ne permet au Président de contrôler les réponses que le gouvernement donne aux questions. S'il est arrivé à plusieurs reprises que des députés soulèvent une question de privilège à la Chambre concernant l'exactitude des renseignements fournis en réponse à des questions écrites, dans aucun cas on a jugé qu'il y avait [...] atteinte au privilège. Le Président a jugé qu'il ne lui incombe pas de déterminer si le contenu des documents déposés à la Chambre est exact ou encore « de décider dans quelle mesure un député peut savoir ou non si les renseignements contenus dans un document sont exacts ». (p. 443)

7.15 On trouvera à la pièce 7.1 des exemples des nombreuses restrictions en vigueur pour les questions écrites, tirés de *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne : Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes.*

Pièce 7.1 Exemples de restrictions régissant la forme et la teneur des questions écrites

Une question ne doit pas :

- être d'une longueur démesurée;
- être ironique, emphatique, offensante, futile, vague, vide de sens ou hypothétique;
- inclure l'expression d'une opinion, être blessante, insinuante, satirique, ridicule, contenir des conclusions ou des imputations, ou des accusations de nature personnelle;
- répéter en substance une question à laquelle on a déjà répondu;
- demander l'opinion du gouvernement sur des questions de nature politique;
- soulever une question de nature politique trop vaste pour être traitée dans les limites de la réponse à une question;
- critiquer les décisions de la Chambre;
- demander des renseignements sur des questions qui sont secrètes de par leur nature, comme les décisions ou les délibérations du Cabinet, ou les avis donnés à la Couronne par des juristes.

Source: Fraser, Alistair, W.F. Dawson et John A. Holtby (1991), *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne : Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6e édition, Toronto, Carswell.

Description du processus suivi pour les questions écrites

Feuilleton — Ordre du jour officiel de la Chambre, produit pour chaque jour de séance et énumérant tous les points qui peuvent être soulevés à la Chambre ce jour-là.

7.16 Il existe un certain nombre d'étapes associées au processus suivi pour les questions inscrites au Feuilleton. Il s'agit de faire en sorte qu'un député qui pose une question reçoive une réponse contenant les renseignements qu'il a demandés. On trouve à la pièce 7.2 une description du processus suivi pour répondre à une question typique inscrite au Feuilleton comme la question 37 — l'objet principal de la présente vérification.

7.17 Ce sont 385 questions écrites au total qui ont été posées au cours de la 36e législature et 586 au cours de la 37e législature. Les députés ont demandé une réponse dans les 45 jours pour environ 70 p. 100 des questions posées; 91 p. 100 de ces questions ont fait l'objet d'une réponse dans les 45 jours.

Pièce 7.2 Processus suivi jusqu'en mars 2004 pour répondre à une question inscrite au Feuilleton

Député — Le député envoie le texte de sa question au greffier de la Chambre. Le greffier, au nom du président, s'assure que la question est conforme aux règles de la Chambre et que le député n'a pas inscrit plus de quatre questions au Feuilleton en même temps. Un numéro est attribué à la question, qui est traduite. La question écrite paraît une seule fois dans le Feuilleton des Avis et est ensuite inscrite au Feuilleton.

Bureau du Conseil privé — Le Bureau du coordonnateur des documents parlementaires, au Bureau du Conseil privé, examine tous les jours le Feuilleton des Avis pour savoir s'il y a de nouvelles questions. Il analyse et attribue la question.

Un avis est envoyé par messagerie aux ministères, aux organismes ou aux sociétés d'État dont relève la question, avec le texte de la question et les instructions au besoin. Le Bureau indique :

- s'il s'agit d'une question ministérielle (un seul ministre doit répondre) ou d'une question partagée (plus d'un ministre doit répondre);
- l'organisation qui doit répondre à la question;
- si le député a demandé une réponse dans un délai de 45 jours civils.

Ministères — Un agent chargé des documents parlementaires dans chaque organisation s'assure que la question relève effectivement de son organisation. Si la question ne relève pas de sa compétence ou si d'autres organisations doivent être ajoutées, l'agent en informe le Bureau du coordonnateur des documents parlementaires. Si une organisation veut obtenir des éclaircissements, elle doit communiquer avec le Bureau. S'il y a un seul répondant, le ministère peut choisir de communiquer directement avec le député.

L'agent chargé des documents parlementaires transmet la question aux services compétents avec les instructions et en indiquant une date d'échéance. Tous les renseignements fournis dans une réponse à une question écrite doivent être en date de la question.

Sur réception de la réponse des services compétents, l'agent révise la réponse, la soumet à l'approbation du dirigeant compétent, la fait traduire, rédige une réponse officielle et la transmet au ministre ou au secrétaire parlementaire pour signature. La réponse doit être accompagnée de toute l'information contextuelle. L'agent envoie la réponse au Bureau du coordonnateur des documents parlementaires, en mains propres et par télécopieur.

Bureau du Conseil privé — Le Bureau du coordonnateur des documents parlementaires rassemble les réponses en un seul document. Il peut effectuer un examen, notamment consulter les réponses précédentes, les réponses d'autres répondants et les publications officielles. Les réponses prêtes à être déposées sont envoyées au leader du gouvernement à la Chambre des communes ou au secrétaire parlementaire, avec une liste indiquant chaque réponse que l'on compte déposer ce jour-là.

Leader du gouvernement à la Chambre — Le leader examine les réponses et peut communiquer l'information à la Chambre ou il peut demander aux organisations d'apporter des précisions.

Si le député a demandé que la réponse soit lue à la Chambre, il est de coutume que le secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre le fasse. Dans la plupart des cas toutefois, on demande à la Chambre son consentement unanime pour inscrire au procès-verbal que la réponse a été lue. La réponse est imprimée dans les *Débats de la Chambre des communes* comme si elle avait été lue. Lorsque des réponses sont particulièrement longues, le secrétaire parlementaire demande le consentement unanime de la Chambre pour que la question soit versée à un ordre de dépôt de documents. Ce document est ensuite déposé et on lui attribue un numéro de document parlementaire. Ces documents restent sous la garde du greffier de la Chambre. On peut aussi les consulter à la Bibliothèque du Parlement.

Comité permanent — Si on n'a pas répondu à une question à la fin de la période convenue de 45 jours, l'affaire est renvoyée au comité permanent compétent. Dans les cinq jours de séance suivant le renvoi, le président du comité convoque une réunion à laquelle le ministère peut être invité à expliquer pourquoi il a omis de répondre à la question dans le délai prescrit. Toutefois, si le député qui a posé la question choisit de s'adresser à la Chambre lors des « Questions au Feuilleton » et d'indiquer qu'il a l'intention de renvoyer la question et de la soulever au moment de l'ajournement de la Chambre, l'ordre renvoyant la question à un comité est annulé.

Objet de la vérification

7.18 La vérification avait pour objet de déterminer si le processus suivi pour la deuxième réponse à la question 37 était adéquat pour donner des renseignements raisonnablement complets au Parlement, et si les réformes annoncées étaient appropriées pour permettre aux parlementaires d'obtenir de l'information adéquate.

Déclaration publique des biens pouvant être déclarés — Aux fins d'un accord de gestion sans droit de regard, la déclaration publique des biens pouvant être déclarés énumère les biens d'un titulaire de charge publique contenus dans cet accord.

Titulaire de charge publique — Il peut s'agir d'un ministre, d'un secrétaire d'État, d'un secrétaire parlementaire ou d'une personne autre qu'un fonctionnaire qui travaille pour le compte d'un ministre ou d'un secrétaire d'État; une personne nommée par le gouverneur en conseil (avec quelques exceptions) ou une personne nommée à une charge à plein temps par un ministre.

7.19 Pour déterminer si les réformes ont été appropriées, nous avons choisi deux questions inscrites au Feuilleton pour lesquelles une réponse avait été transmise avant que le gouvernement n'annonce ses réformes, afin de documenter et de mesurer le processus utilisé pour répondre aux questions à ce moment-là. Nous avons choisi aussi deux questions au Feuilleton que les députés ont posées après le 2 mars 2004, date à laquelle les réformes du gouvernement devaient être appliquées. Par notre vérification de ces deux questions, nous avons voulu savoir si les réformes avaient donné les résultats voulus. Pour évaluer les réponses à la question 37 et aux quatre autres questions au Feuilleton, nous avons dû nous rendre dans beaucoup de ministères, sociétés d'État et organismes fédéraux. Nous avons également examiné le processus de préparation de la déclaration publique de biens pouvant être déclarés par l'ancien ministre des Finances et le suivi dont elle a fait l'objet par l'ancien Bureau du conseiller en éthique.

7.20 Étant donné les limites des systèmes gouvernementaux, la période de dix ans sur laquelle porte la question, et la politique sur la conservation des dossiers, ni le gouvernement ni notre Bureau n'ont pu donner l'assurance que la réponse à la question 37 au Feuilleton était complète. Nous avons examiné le processus qui a été suivi pour répondre à cette question afin de déterminer si le gouvernement avait donné une réponse raisonnablement complète au Parlement, compte tenu de l'information que le gouvernement avait en main et des limites propres à ces systèmes. Nous n'avons pas effectué d'évaluation du processus suivi pour attribuer des contrats aux entreprises en question. Nous n'avons pas pu vérifier l'utilisation de sous-traitants parce que les systèmes d'information du gouvernement ne renferment pas ces données. Nous n'avons pas non plus vérifié si la liste des avoirs figurant dans l'accord de gestion sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances était complète parce que cette information a trait à des sociétés fermées, notamment Le Groupe CSL Inc. La vérification de ces renseignements ne fait pas partie du mandat du vérificateur général du Canada. (La question 37 mentionne une « fiducie sans droit de regard ». La convention s'appelle en réalité accord de gestion sans droit de regard.)

Accord de gestion sans droit de regard — C'est l'un des mécanismes qu'un titulaire de charge publique peut utiliser pour se conformer au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Il sert à confier les biens d'un titulaire de charge publique à un gestionnaire qui en est indépendant. Le gestionnaire a le pouvoir d'exercer tous les droits et les privilèges associés à ces biens.

7.21 Enfin, pour ce qui est de déterminer si une réponse est satisfaisante ou non, il appartient aux députés de porter un tel jugement. Nous avons évalué si le processus suivi pour la deuxième réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton était adéquat pour faire en sorte que le Parlement obtienne une information raisonnablement complète.

7.22 Pour plus d'information sur la vérification, voir la section intitulée **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Pourquoi il peut être difficile de répondre aux questions

7.23 Le gouvernement peut faire face à bon nombre de défis lorsqu'il doit répondre aux questions inscrites au Feuilleton, pour les raisons suivantes :

- la complexité d'une organisation aussi vaste et diverse que le gouvernement du Canada;
- l'évolution de la structure des ministères au cours de la période visée par de nombreuses questions inscrites au Feuilleton;
- les modifications apportées aux systèmes d'information du gouvernement et la mise en place de nouveaux systèmes;
- la politique du gouvernement sur la conservation des dossiers pendant l'année en cours et les six années précédentes;
- les systèmes d'information des ministères conçus pour répondre aux besoins de la gestion et qui ne sont pas nécessairement structurés de façon à faciliter la préparation des réponses aux questions inscrites au Feuilleton.

7.24 Comme les systèmes d'information peuvent varier considérablement à l'intérieur d'un ministère et d'un ministère à l'autre, il peut être difficile de trouver l'information afin de répondre aux questions des députés. Par exemple, dans plusieurs cas, il faut d'abord déterminer avec quelles entreprises le gouvernement a fait affaire. Nous avons constaté que les codes utilisés pour identifier les entreprises ou les « fournisseurs » diffèrent au sein d'un même ministère et entre les ministères. La même entreprise peut avoir plusieurs codes de fournisseur différents. Par conséquent, il est difficile de s'assurer que toutes les opérations du gouvernement avec des entreprises ont été recensées et mentionnées dans la réponse à une question. S'il y avait un seul nom et un seul code de fournisseur pour désigner chaque entreprise faisant affaire avec le gouvernement, les recherches seraient facilitées dans l'ensemble du gouvernement et on aurait des renseignements utiles pour la gestion.

Défis propres à la question 37

7.25 Pour répondre à la question 37 inscrite au Feuilleton, il y a eu d'autres contraintes, comme la complexité de la structure des entreprises figurant dans l'accord de gestion sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances. La liste des biens comprend de nombreuses entreprises et filiales, dont beaucoup avaient leurs propres filiales et divisions, avec divers degrés de participation. En outre, ces entreprises et filiales ont connu de nombreuses transformations au cours de la période de dix ans visée par la question 37. La plupart des entreprises énumérées dans l'accord de gestion sans droit de regard étaient liées à des activités maritimes, au transport et à la construction navale. Une entreprise était un cabinet d'experts-conseils, de sorte que plusieurs ministères, organismes et sociétés d'État avec lesquels elle aurait pu faire affaire devaient répondre à la question.

7.26 Pour répondre à la question 37, il fallait aussi déterminer sur quelle période devrait porter la réponse. La date du début de la période sur laquelle

pouvait porter la réponse laissait place à diverses interprétations. Par exemple, on pouvait préparer la réponse en fonction de l'année civile (débutant en janvier 1993), de l'exercice (débutant en avril 1993) ou encore de la date d'entrée en vigueur de l'accord de gestion sans droit de regard (novembre 1993, lorsque l'ancien ministre des Finances a été nommé au Cabinet). De même, il a fallu établir la date de la fin de la période pour la deuxième réponse à la question 37. On aurait pu établir cette date en fonction de la date à laquelle la question 37 a été posée la première fois (octobre 2002), de la date à laquelle la question a été posée de nouveau (octobre 2003) ou de la date à laquelle l'accord de gestion sans droit de regard a pris fin (juin 2002, lorsque l'ancien ministre des Finances a démissionné du Cabinet). Chaque interprétation aurait donné une réponse différente à la question. Le gouvernement a utilisé la période de janvier 1993 à octobre 2003 pour préparer la deuxième réponse, qui représentait la période la plus longue sur laquelle il était possible de faire porter la réponse.

7.27 La pièce 7.3 énumère les étapes principales de la préparation de la réponse à la question 37, à partir du moment où la question a été posée pour la première fois jusqu'à ce que les ministères, les organismes et les sociétés d'État reçoivent de nouvelles instructions sur la façon de répondre aux questions inscrites au Feuilleton.

7.28 Comme il est indiqué à la pièce 7.3, le député d'Edmonton Southwest a reçu une réponse révisée à sa question en janvier 2004. Quand on nous a demandé le 4 février 2004 d'effectuer cette vérification, on nous a demandé notamment de déterminer si la réponse révisée était satisfaisante. Dans la partie qui suit, nous présentons nos observations relativement à cette réponse.

La deuxième réponse à la question 37

7.29 Comme il est mentionné à la pièce 7.3, deux députés ont soulevé, en octobre 2003, des questions au sujet de l'exhaustivité et de l'exactitude de la réponse initiale à la question 37, après avoir trouvé des inexactitudes dans celle-ci.

7.30 Pour préparer la deuxième réponse, le Bureau du Conseil privé a pris de meilleures mesures et il a très bien suivi le dossier pour veiller à ce que la deuxième réponse soit complète et comprenne un résumé, incluant des renseignements fournis par les ministères, les organismes et les sociétés d'État. Selon les réponses des organisations, le Bureau du Conseil privé a fourni des renseignements sur 420 contrats et 128 modifications à ceux-ci, avec des entreprises et des filiales détenues dans l'accord de gestion sans droit de regard. La deuxième réponse à la question 37 renfermait aussi des renseignements sur trois contributions.

Contribution — Transfert conditionnel à un particulier ou à un organisme à une fin précise convenue dans un accord de contribution. L'accord et le transfert peuvent faire l'objet d'une vérification.

7.31 Pour préparer leurs réponses à la question 37, les entités gouvernementales ont utilisé une liste révisée d'entreprises qu'on leur a fournie. Cette liste indiquait les biens pouvant être déclarés pendant la période de dix ans. L'ancien Bureau du conseiller en éthique avait préparé la déclaration et l'avait mise à jour annuellement selon les renseignements fournis par le superviseur de l'accord de gestion sans droit de regard.

Pièce 7.3 Principales étapes de la préparation de la réponse à la question 37

24 octobre 2002	Le député de Edmonton Southwest dépose la question 37.
1er novembre 2002	L'ancien conseiller en éthique transmet au Bureau du Conseil privé la déclaration publique sur les biens pouvant être déclarés de 2002. La déclaration énumère les avoirs que l'ancien ministre des Finances avait dans un accord de gestion sans droit de regard. Les renseignements ont été utilisés par le gouvernement pour préparer la première réponse.
14 février 2003	Le leader du gouvernement à la Chambre dépose la réponse initiale.
21 octobre 2003	Le député de Medicine Hat et le député de Fraser Valley mettent en doute l'exactitude de la réponse du gouvernement.
22 octobre 2003	Le leader du gouvernement à la Chambre demande que les fonctionnaires examinent de nouveau la réponse et fournissent d'autres renseignements au besoin.
23 octobre 2003	L'ancien conseiller en éthique transmet au Bureau du Conseil privé une liste révisée des biens dans l'accord de gestion sans droit de regard avec les dates de leur acquisition et de leur aliénation.
6 novembre 2003	Le Bureau du Conseil privé présente de nouveau la question aux entités du gouvernement pour obtenir une réponse plus exacte.
28 janvier 2004	Le leader du gouvernement à la Chambre envoie une réponse révisée au député de Edmonton Southwest et annonce les réformes pour répondre aux questions au Feuilleton.
4 février 2004	Un décret demande à la vérificatrice générale d'effectuer une vérification.
6 février 2004	Le leader du gouvernement à la Chambre dépose la deuxième réponse.
2 mars 2004	Les ministères reçoivent de nouvelles instructions pour répondre aux questions au Feuilleton conformément aux réformes annoncées.

Les subventions, les contributions et les contrats ont été raisonnablement bien déclarés

7.32 Le gouvernement dépense chaque année des milliards de dollars en subventions, contributions et contrats de services pour assurer des programmes et des services aux Canadiens. Par conséquent, nous nous attendions à ce que les ministères, les organismes et les sociétés d'État aient mis en place des systèmes d'information leur permettant de gérer leurs programmes et de répondre aux demandes de renseignements concernant l'utilisation des fonds publics. Tout en ayant une telle attente, nous reconnaissons que les systèmes sont conçus pour répondre aux besoins d'information de la gestion et qu'on n'y verse pas nécessairement les renseignements qui pourraient faire l'objet d'une question au Feuilleton. Nous reconnaissons également qu'il y a des limites à la capacité des ministères de répondre aux questions en raison de la politique du gouvernement sur la conservation des dossiers. Selon cette politique, les ministères sont tenus de ne conserver que les dossiers de l'année en cours ainsi que ceux des six années précédentes.

7.33 **Subventions et contributions.** Nous avons constaté que Transports Canada ne fait pas mention dans sa réponse des contributions de cinq millions de dollars consenties à Canarctic Shipping Company Limited, une société dont Le Groupe CSL Inc. était actionnaire minoritaire pendant la période de 1993 à 1994. Pour préparer sa réponse, le Ministère a indiqué qu'il avait, comme d'habitude, fait une recherche dans ses dossiers électroniques de l'année en cours et des six années précédentes. Étant donné cette pratique, qui vise à permettre au Ministère d'établir un lien entre les sommes déclarées dans les Comptes publics du Canada et les pièces justificatives, il n'a pu repérer de paiements pour la période de sept ans sur laquelle a porté la recherche. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas pour habitude d'examiner les documents financiers comme les Comptes publics, les Budgets des dépenses et les Rapports ministériels sur le rendement. Ces documents étaient disponibles pour la période de dix ans visée par la question 37. Nous avons repéré les contributions non mentionnées en examinant le Budget des dépenses du Ministère et les Comptes publics du Canada. À notre avis, il aurait été raisonnable que le Ministère effectue des recherches dans ces documents publics pour la période visée par cette question.

7.34 Nous avons également constaté, en cherchant dans les Comptes publics du Canada, que l'Office national des transports, qui s'appelle maintenant l'Office des transports du Canada, a versé des contributions s'élevant à un million de dollars, pendant la période de 1993 à 1996, à une division d'une autre entreprise figurant dans la déclaration publique des biens pouvant être déclarés. Ces contributions n'ont pas été recensées ni déclarées par l'Office des transports du Canada. Comme les paiements avaient été faits à la division de l'entreprise en question, il n'était pas évident qu'il s'agissait de la même entreprise que celle qui figurait dans la déclaration publique. Pour confirmer qu'il s'agissait bien de la division et de l'entreprise, nous avons dû le demander au Groupe CSL Inc.

7.35 **Contrats de services.** Dans la préparation des tableaux sommaires des 420 contrats et 128 modifications dont traite la deuxième réponse à la question 37, le Bureau du Conseil privé a mentionné, par inadvertance, certains contrats deux fois. C'est pourquoi le montant indiqué dans la réponse était excédentaire de 5,2 millions de dollars. En outre, en se fondant sur les renseignements transmis par Pêches et Océans Canada, le Bureau du Conseil privé a mentionné des modifications de contrats d'une valeur de 1,4 million de dollars qui n'étaient pas dans les paramètres de la question. Le montant total de cette surestimation par rapport aux paiements relatifs aux contrats mentionnés dans la deuxième réponse, en raison des erreurs ci-dessus, s'élevait à 6,6 millions de dollars.

7.36 Les erreurs — les contributions non déclarées de six millions de dollars combinées à la surestimation de 6,6 millions de dollars des contrats octroyés aux entreprises figurant dans la déclaration publique — ont eu pour effet net de surestimer de 0,6 million de dollars le montant de 161,8 millions de dollars pour les subventions, les contributions et les contrats, qui figure dans la deuxième réponse.

Une garantie d'emprunt n'était pas mentionnée

7.37 Dans la question 37 inscrite au Feuilleton, on demandait au gouvernement de donner des renseignements sur les garanties d'emprunt qu'il avait accordées à des entreprises énumérées dans l'accord de gestion sans droit de regard. Nous avons constaté que Transports Canada n'a pas mentionné le fait que le gouvernement du Canada, qui était l'actionnaire majoritaire de Canarctic Shipping Company Limited, lui avait accordé en juin 2003 une garantie d'emprunt de 10 millions de dollars. Cette garantie a été accordée avant l'entrée en vigueur, en octobre 1993, de l'accord de gestion sans droit de regard. La garantie a été utilisée par l'entreprise pour obtenir un prêt d'une banque commerciale. Au cours de cette période, Le Groupe CSL Inc. et plusieurs autres entreprises détenaient une participation minoritaire dans l'entreprise. Le Groupe CSL Inc. a vendu sa participation en novembre 1994. Le gouvernement n'a effectué aucun paiement relativement à la garantie d'emprunt.

7.38 Pour préparer sa réponse, Transports Canada a fait des recherches dans les dossiers électroniques de ses opérations sur une période de sept ans. Comme le gouvernement n'avait pas fait de paiement relativement à la garantie d'emprunt, il n'y avait pas de dossiers à ce sujet. Nous signalons que les renseignements concernant cette garantie figurent dans le Budget des dépenses du Ministère et dans ses rapports sur le rendement. À notre avis, le Ministère aurait dû faire des recherches dans les documents financiers publics pour la période visée par la question.

7.39 Même si le gouvernement n'a pas dépensé d'argent pour cette garantie d'emprunt, cette information était dans les paramètres de la question du député et aurait dû être mentionnée dans la réponse de Transports Canada.

On n'a pas demandé tous les renseignements utiles

7.40 Pour coordonner la deuxième réponse du gouvernement à la question 37 inscrite au Feuilleton, le Bureau du Conseil privé a suivi un certain nombre de pratiques de longue date, de sorte qu'il n'a pas demandé tous les renseignements utiles. Voici ces pratiques :

- accepter que les sociétés d'État puissent ne pas transmettre de renseignements dans leur réponse pour des motifs liés à la sensibilité commerciale;
- ne pas demander aux sociétés à gouvernance partagée de répondre à des questions au Feuilleton.

Il est impossible de quantifier les subventions, les contributions, les contrats et les garanties d'emprunt supplémentaires qui auraient été déclarés si le Bureau du Conseil privé n'avait pas suivi ces pratiques.

7.41 **Postes Canada n'a pas fourni de renseignements dans sa réponse.** Nous constatons que sur les trois sociétés d'État figurant à l'annexe III de la Partie II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, deux sociétés, soit la Monnaie royale canadienne et la Corporation de développement des investissements du Canada, ont fourni les renseignements demandés.

7.42 La Société canadienne des postes n'a pas fourni de renseignements dans sa réponse puisque, a-t-elle précisé, « les détails des contrats de la Société sont confidentiels et de nature délicate du point de vue commercial, il n'est donc pas possible de les révéler ». Nous avons aussi constaté que la Société canadienne des postes a invoqué les mêmes motifs pour ne pas fournir de renseignements dans ses réponses à 37 des 43 autres questions au Feuilleton qui lui ont été soumises pendant la 37e législature.

7.43 Le gouvernement aurait pu invoquer deux articles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (voir la pièce 7.4) pour exiger que la Société canadienne des postes réponde à la question.

Pièce 7.4 Le gouvernement aurait pu exiger, aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* que la Société canadienne des postes réponde à la question

89. (1) Sur recommandation du ministre de tutelle, le gouverneur en conseil peut donner des instructions à une société d'État mère, s'il estime qu'il est d'intérêt public de le faire.

(2) Avant que ne soient données des instructions à une société d'État mère, le ministre de tutelle consulte le conseil d'administration sur leur teneur et leurs effets.

149. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

7.44 Jusqu'à maintenant, le gouvernement n'a pas invoqué son pouvoir légal pour ordonner à la Société canadienne des postes de fournir des renseignements en réponse à la question 37 et à d'autres questions inscrites au Feuilleton. Les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé ont indiqué que

la Société canadienne des postes invoque depuis longtemps l'argument de la « sensibilité commerciale des renseignements » pour ne pas répondre entièrement aux questions au Feuilleton. Ils ont aussi indiqué que la Chambre avait l'habitude depuis longtemps de ne pas mettre en doute la validité du motif de la sensibilité commerciale pour ne pas fournir certains types de renseignements. Dans l'attribution des questions et l'examen des réponses proposées, le Bureau du Conseil privé a indiqué qu'il s'inspire des pratiques de la Chambre et des décisions de la présidence. Pour cette raison, la réponse de la Société canadienne des postes à la question 37 a été jugée acceptable par le Bureau du Conseil privé puisqu'elle était conforme à l'usage.

7.45 Nous avons constaté que le Bureau du Conseil privé n'a pas précisé dans quelles circonstances le gouvernement exercerait son pouvoir et exigerait qu'une société d'État fournisse les renseignements dans sa réponse. À notre avis, lorsque le gouvernement décide de ne pas demander à une société d'État de donner les renseignements demandés, la nature de la sensibilité commerciale doit être mentionnée.

7.46 La Commission canadienne du blé, tout comme la Société canadienne des postes, a indiqué dans sa réponse que les renseignements demandés étaient commercialement sensibles. Toutefois, dans sa réponse, la Commission a quand même donné des renseignements supplémentaires sur le nombre de tonnes de blé expédiées, les coûts d'expédition approximatifs par tonne et la part relative des services d'expédition que Le Groupe CSL Inc. lui avait fournie. Grâce à ces renseignements, le Bureau du Conseil privé a pu transmettre au député des données estimatives sur les sommes versées aux avoirs financiers du Groupe CSL Inc.

7.47 **Les administrations portuaires n'ont pas eu à répondre.** Étant donné une pratique de longue date adoptée par le Bureau du Conseil privé, 18 administrations portuaires n'ont pas eu à répondre dans la deuxième ronde de la question 37 parce qu'il s'agit de sociétés à gouvernance partagée. Les représentants du Bureau du Conseil privé ont indiqué que, sauf si le député demande expressément des renseignements à des sociétés à gouvernance partagée, ils ne leur demandent pas de répondre à des questions inscrites au Feuilleton. Nous avons remarqué que les représentants du Bureau du Conseil privé ne considèrent pas que ces organisations font partie du gouvernement, selon l'interprétation juridique du terme « organisme du gouvernement ». À notre avis, compte tenu de la loi habilitante et du fait que le gouvernement lui-même considère ces sociétés comme faisant partie du gouvernement dans les Comptes publics du Canada et dans d'autres documents pertinents, les administrations portuaires sont des organismes du gouvernement et elles auraient dû par conséquent être tenues de répondre à la question.

Société à gouvernance partagée — Une entité sans capital-actions pour laquelle le gouvernement du Canada est habilité à nommer ou à désigner un ou plusieurs des membres du conseil d'administration directement ou par l'entremise d'une société d'État.

7.48 Nous avons conclu que, abstraction faite de l'incidence des pratiques mentionnées ci-dessus, le processus que le Bureau du Conseil privé a utilisé était adéquat, car il a permis de donner une réponse raisonnablement complète à la question 37 inscrite au Feuilleton, transmise le 28 janvier 2004, quant aux subventions, contributions et contrats accordés par le gouvernement. Nous ne pouvons pas quantifier l'effet sur la réponse du

gouvernement de la pratique qui consiste à ne pas demander de l'information à toutes les organisations concernées. Par ailleurs, la réponse ne faisait pas état d'une garantie d'emprunt de dix millions de dollars.

Caractère approprié des réformes

7.49 En raison des problèmes soulevés par la première réponse à la question 37, le gouvernement a annoncé des réformes au processus de réponse aux questions au Feuilleton. Les réformes ont été annoncées au moment où la deuxième réponse à la question 37 a été communiquée. Les ministères ont reçu les nouvelles instructions le 2 mars 2004. Dans le cadre de la présente vérification, on nous a demandé de déterminer si les réformes proposées permettraient de mieux renseigner les parlementaires. Pour faire cette évaluation, nous avons :

- analysé les raisons pour lesquelles la première réponse à la question 37 était incomplète;
- vérifié quatre autres questions au Feuilleton pour comparer les processus suivis avant et après les réformes;
- évalué le caractère approprié des réformes annoncées.

La première réponse à la question 37 a fait ressortir la nécessité de faire des réformes

7.50 Dans les mois qui ont suivi le dépôt de la première réponse à la question 37, on a mis en doute son exactitude. Nous avons analysé la première réponse pour être en mesure de dire si les réformes annoncées par le gouvernement prennent en compte les raisons pour lesquelles elle était incomplète.

7.51 Nous avons constaté que le Bureau du Conseil privé n'a pas tenu compte des modifications de la structure d'entreprise du Groupe CSL Inc. lorsqu'il a rédigé les instructions pour les ministères. Il a utilisé la liste des biens figurant dans la déclaration publique de 2002 plutôt que la liste de toutes les entreprises qui avaient été ajoutées ou supprimées pendant la période de dix ans visée par la question 37. Les ministères et les organismes gouvernementaux ont ainsi cherché dans leurs systèmes d'information la raison sociale de seulement 50 entreprises plutôt que celle des 84 entreprises. De ce fait, le montant des contrats a été sous-estimé de 6,3 millions de dollars dans la première réponse.

7.52 Pour la première réponse, seulement 10 ministères et 16 organismes et sociétés d'État ont été priés de donner une réponse à la question 37. Pour décider de poser la question aux entités, le Bureau du Conseil privé s'est demandé lesquelles auraient pu avoir fait affaire avec les entreprises figurant dans la déclaration publique transmise par l'ancien Bureau du conseiller en éthique.

7.53 Un autre facteur a fait en sorte que la réponse était incomplète, soit le manque de clarté des instructions données aux ministères par le Bureau du Conseil privé. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) avait réuni des renseignements sur tous les contrats qu'il avait conclus pour le compte d'autres ministères. Lorsqu'il a demandé des précisions au Bureau du Conseil privé, TPSGC a été prié de fournir des

renseignements seulement sur les contrats qu'il a attribués pour ses propres besoins. Par conséquent, TPSGC n'a pas mentionné dans sa réponse des contrats s'élevant à 36,7 millions de dollars qu'il a conclus pour le compte d'autres ministères. Les éléments probants indiquent que TPSGC a interprété les instructions de façon raisonnable.

7.54 Nous avons constaté qu'un ministère a interprété les instructions de la même façon que TPSGC lorsqu'il a présenté sa réponse au Bureau du Conseil privé. Il n'avait mentionné que les contrats qu'il avait conclus directement et il avait exclu les contrats que TPSGC avait conclus pour son compte. Il aurait suffi au Bureau du Conseil privé d'examiner attentivement ces réponses pour se demander si elles étaient complètes et pour apporter les correctifs nécessaires avant que les réponses ne soient déposées à la Chambre des communes.

7.55 Nous avons aussi examiné les modalités relatives à la déclaration publique des biens pouvant être déclarés. L'ancien Bureau du conseiller en éthique s'est fondé sur des renseignements incomplets pour préparer la déclaration publique des biens pouvant être déclarés. Le Groupe CSL Inc. a dressé une liste des entreprises et l'a envoyée au superviseur de l'accord de gestion sans droit de regard, qui a indiqué avoir utilisé les renseignements que lui avait transmis Le Groupe CSL Inc. Il a ensuite présenté la liste à l'ancien conseiller en éthique lequel, à son tour, s'en est servi pour préparer la déclaration publique. Nous avons constaté, et le gouvernement le reconnaît, que la déclaration de 2002 ne mentionnait pas une entreprise dans laquelle Le Groupe CSL Inc. avait une participation minoritaire. Or, cette entreprise avait obtenu des contrats du gouvernement fédéral. Cette omission a fait en sorte que le montant des contrats a été sous-estimé de 20,4 millions de dollars dans la première réponse. Nous avons aussi constaté qu'une autre entreprise ne figurait pas dans la déclaration publique de 2002, mais elle n'a pas obtenu de subventions, de contrats ou de garanties d'emprunt du gouvernement.

7.56 Nous avons remarqué que le processus de préparation de la déclaration publique des biens pouvant être déclarés n'exigeait pas que les dirigeants des entreprises assujetties à l'accord ou le superviseur de l'accord attestent que les renseignements qu'ils ont transmis à l'ancien Bureau du conseiller en éthique étaient bien exacts et complets. Le superviseur d'un accord de gestion sans droit de regard et les dirigeants des entreprises assujetties à un tel accord devraient être tenus d'attester que les renseignements figurant dans la déclaration publique des biens pouvant être déclarés sont complets et exacts.

7.57 Depuis le dépôt de la première réponse à la question 37, la Chambre des communes a modifié la *Loi sur le Parlement du Canada* pour y ajouter la nomination d'un nouveau commissaire à l'éthique, qui remplace l'ancien conseiller en éthique.

7.58 **Différence entre les première et deuxième réponses.** La première réponse à la question 37 a été déposée le 14 février 2003 et on y lisait que les entreprises figurant dans la déclaration publique de l'ancien ministre des Finances avaient reçu un montant de 137 250 $. La deuxième réponse, qui a été déposée le 6 février 2004, indiquait qu'un montant de 161 811 926 $ a été

versé aux entreprises énumérées dans une liste révisée qui comprenait les biens pouvant être déclarés sur une période de dix ans. La différence entre les première et deuxième réponses est expliquée à la pièce 7.5.

Pièce 7.5 Différence entre les première et deuxième réponses (en millions de dollars)

Première réponse déposée le 14 février 2003	
Comprenait les contrats avec les entreprises détenues par Le Groupe CSL Inc. d'avril 1993 à octobre 2002 (exercice)	0,1
Montants ne figurant pas dans la première réponse	
Période différente utilisée pour la deuxième réponse : • ajout d'un trimestre en utilisant l'année civile (de janvier 1993 à mars 1993), ce qui a donné un montant supplémentaire de 62,1 millions de dollars • ajout d'une année (de novembre 2002 à octobre 2003), ce qui a ajouté 25,2 millions de dollars	87,3
Confusion entre le Bureau du Conseil privé et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada au sujet de l'inclusion de contrats conclus pour le compte d'autres ministères	36,7
Contrats attribués à une des deux entreprises qui avaient été omises par erreur dans la déclaration publique sur les biens pouvant être déclarés de 2002	20,4
Contrats attribués à des entreprises qui avaient été incluses dans les avoirs du Groupe CSL Inc. à un moment donné entre 1993 et 2002, mais qu'il ne possédait plus lors de la préparation de la déclaration publique sur les biens de 2002	6,3
Contrats qui ont été attribués à des divisions d'entreprise au lieu des entreprises et qui, par conséquent, n'ont pas fait l'objet de recherches par les ministères	4,4
Le Bureau du Conseil privé a inscrit des contrats deux fois et a inclus un contrat qui a été attribué mais qui n'était pas visé par la question	6,6
Deuxième réponse déposée le 6 février 2004	**161,8 $**

On trouve fréquemment des lacunes dans le processus suivi pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton

7.59 Pour savoir si les réformes permettraient aux parlementaires d'obtenir une information complète, nous avons vérifié quatre autres questions au Feuilleton pour comparer les processus suivis avant et après les réformes. Ces questions sont présentées à la pièce 7.6. Deux questions ont été inscrites avant le 2 mars 2004, soit la date à laquelle les ministères ont reçu pour la première fois les nouvelles instructions, et deux ont été posées après cette date. Nos critères pour le choix de chacune des quatre questions ont été les suivants :

- la question exigeait une réponse de plusieurs entités;
- la question était d'ordre financier.

Environ 30 p. 100 de toutes les questions inscrites au Feuilleton pendant la 37e législature exigeaient une réponse de la part de plus d'une entité et, de ce nombre, plus de 50 p. 100 étaient d'ordre financier.

Pièce 7.6 Autres questions inscrites au Feuilleton que nous avons vérifiées

Questions déposées avant les réformes du 2 mars 2004
Question nº 73 (1re session)
« Pour ce qui est des subventions, des contributions et des garanties de prêt accordées par une société d'État, un ministère ou un organisme gouvernemental à General Motors, à Sainte-Thérèse (Québec), pour chaque exercice depuis 1965 : *a)* quel est le nombre de subventions, contributions et garanties accordées; *b)* quels sont la source et le montant de chaque subvention, contribution et garantie de prêt; *c)* quelle est la date à laquelle elles ont été accordées; *d)* pour quels motifs ces sommes ont-elles été octroyées; *e)* quelle est la situation actuelle des subventions, des contributions et des garanties (remboursées, partiellement payées ou impayées, et les montants remboursés)? »
Question nº 186 (2e session)
« À l'égard des marchés publics : *a)* quelle est la valeur totale des marchés passés chaque année par le gouvernement du Canada depuis 1993 par province et territoire; *b)* quelle est la valeur totale des marchés passés chaque année par chaque ministère, agence ou société d'État fédéraux depuis 1993; *c)* quelle est la valeur des dix plus gros marchés passés chaque année depuis 1993 (prière d'indiquer le nom du bénéficiaire, son adresse et la valeur du marché); *d)* quelles sont les cinq actions en justice les plus importantes engagées au cours de chacune des cinq dernières années contre le gouvernement du Canada au sujet de marchés et quel était dans chaque cas le point litigieux; *e)* quelle est la valeur de chacun des dix marchés les plus importants passés au cours des cinq dernières années avec des sociétés sises à l'étranger et sur quoi ces marchés portaient-ils? »
Questions déposées après les réformes du 2 mars 2004
Question nº 56 (3e session)
« Concernant la "Southern Chiefs Organization" du Manitoba, combien d'argent le gouvernement lui a-t-elle [*sic*] versé pour chaque année financière depuis la création de l'organisation et sous quelles formes? »
Question nº 78 (3e session)
« Quels fonds, subventions, prêts et garanties d'emprunt le gouvernement fédéral a-t-il accordés dans la circonscription de Dartmouth pour chacun des exercices suivants : 1999-2000, 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003 et, le cas échéant : *a)* quel était le ministère ou l'organisme responsable; *b)* quel était le programme en vertu duquel le paiement a été fait; *c)* quel était le nom du destinataire, du groupe ou de l'organisation; *d)* quelle était la valeur pécuniaire du paiement; *e)* quel était le pourcentage du financement du programme couvert par le paiement reçu? »

7.60 Ces critères nous ont permis de comparer les réponses aux questions pour déterminer si les réformes annoncées sont appropriées (voir la pièce 7.7). Nous reconnaissons que les réformes sont récentes et n'ont pas été entièrement mises en œuvre à ce jour.

Pièce 7.7 **Modifications apportées au processus suivi pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton à la suite des réformes**

Avant les réformes	Après les réformes
Bureau du Conseil privé	
Il n'y a pas de ministère responsable chargé de l'examen de la réponse pour l'ensemble du gouvernement.	S'il faut une meilleure coordination, le Bureau du Conseil privé désigne un ministère responsable pour réviser et valider les réponses à des questions complexes ou horizontales. Si aucun ministère n'est désigné ministère responsable, il incombe au Bureau du Conseil privé d'assurer la coordination.
Ministères, organismes et sociétés d'État	
Il n'y a pas de signataire désigné dans les ministères.	Les ministères doivent charger un haut fonctionnaire de signer les réponses.
Il n'y a pas de ministère responsable désigné.	Un ministère est désigné pour les questions complexes ou horizontales. Le ministère responsable révise les réponses de l'ensemble du gouvernement.
Il n'existe pas d'attestation de conformité indiquant que la réponse est complète et exacte.	Le haut fonctionnaire désigné signe une attestation de conformité attestant que la réponse est complète et exacte. L'attestation de conformité décrit brièvement comment la recherche a été effectuée et quelles mesures ont été prises pour s'assurer que la réponse est complète et exacte.
La signature du ministre n'est pas exigée si la réponse est sans objet.	La signature du ministre ou du secrétaire parlementaire est exigée dans tous les cas, y compris dans les cas où la réponse est sans objet. Ils doivent signer après que l'attestation de conformité a été signée par le haut fonctionnaire désigné.
L'agent des documents parlementaires envoie la réponse au Bureau du Conseil privé dans le délai prescrit.	L'agent des documents parlementaires envoie la réponse et l'attestation de conformité au Bureau du Conseil privé dans le délai prescrit.

7.61 Les nouvelles instructions n'ont pas encore donné lieu à des réponses plus complètes. Après avoir examiné les quatre questions présentées à la pièce 7.6, nous avons constaté que les réponses comportent encore des lacunes. Les quatre réponses étaient incomplètes et nous avons conclu que les nouvelles instructions n'ont pas éliminé les causes fondamentales des réponses incomplètes. Ces lacunes du processus suivi pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton sont résumées à la pièce 7.8.

7.62 Les termes clés n'ont pas été définis par le Bureau du Conseil privé. Lorsque les termes clés ne sont pas définis, il peut y avoir des malentendus de sorte que les députés n'obtiennent pas toujours les renseignements qu'ils ont demandés. Les quatre questions portaient sur des fonds versés par le gouvernement. Certains députés ne savent peut-être pas que, selon le Bureau du Conseil privé, le terme « gouvernement » désigne seulement les ministères et les organismes, mais non les sociétés d'État. De même, selon qu'on demande des renseignements par année financière ou par année civile, les réponses peuvent être passablement différentes. D'autres termes importants peuvent être interprétés différemment : ainsi, « contrat » ou « marché » renvoient habituellement à l'acquisition de biens et services, mais peuvent aussi se rapporter à des biens acquis avec des cartes d'achat.

Pièce 7.8 Lacunes que l'on trouve fréquemment dans les réponses aux quatre questions inscrites au Feuilleton — Avant et après les réformes

	Avant les réformes		Après les réformes	
	Question n° 73	Question n° 186	Question n° 56	Question n° 78
Les termes principaux ne sont pas définis.		●	●	●
La question n'a pas été attribuée à tous les ministères, organismes et sociétés d'État concernés.			●	
Les ministères n'ont pas été assez rigoureux dans leur recherche d'information.	●	●		●
Les organisations concernées n'ont pas fourni l'information demandée dans leur réponse.		●	●	●

7.63 À l'examen des première et deuxième réponses à la question 37, on constate que la réponse peut varier beaucoup lorsqu'on ne précise pas si les renseignements sont demandés par année financière ou par année civile. La première réponse à la question 37 comportait des renseignements en fonction de l'année financière du gouvernement; la deuxième était fondée sur l'année civile, d'où une différence d'environ 62,1 millions de dollars (voir la pièce 7.5).

7.64 Le Bureau du Conseil privé a procédé à une attribution incomplète de la question. Il y a attribution incomplète lorsque le Bureau du Conseil privé ne demande pas une réponse à un organisme gouvernemental qui aurait dû faire l'objet d'une attribution ou figurer sur la liste des entités gouvernementales à qui l'on demande de répondre à une question inscrite au Feuilleton.

7.65 Le Bureau du Conseil privé a demandé à certains ministères de répondre à la question 56. Comme la question portait sur les fonds versés à un organisme autochtone, on aurait pu s'attendre à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada soit désigné comme ministère responsable. Les réformes annoncées permettent au Bureau du Conseil privé de désigner le ministère qui sera chargé de réviser les réponses à des questions complexes ou horizontales. Toutefois, le Bureau du Conseil privé n'a pas attribué ce rôle à Affaires indiennes et du Nord Canada.

7.66 Dans la question 56 inscrite au Feuilleton, on demande le montant et le type de fonds versés par le « gouvernement » à la Southern Chiefs' Organization. Comme nous l'avons mentionné, selon le Bureau du Conseil privé, le terme « gouvernement » exclut les sociétés d'État. À notre avis, on aurait dû demander à une société d'État en particulier — la Société canadienne d'hypothèques et de logement — de répondre à la question 56. Il aurait été raisonnable que le Bureau du Conseil privé demande à la Société canadienne d'hypothèques et de logement de répondre parce que celle-ci verse des fonds à des organismes des Premières nations à diverses fins, notamment le renforcement des capacités. Nous avons communiqué avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement et celle-ci a convenu qu'il aurait été raisonnable de devoir répondre à la question 56. Elle a aussi indiqué qu'elle n'avait fourni aucun financement à la Southern Chiefs' Organization.

7.67 À notre avis, si le Bureau du Conseil privé n'a pas demandé à la Société canadienne d'hypothèques et de logement de répondre à la question 56, c'est parce que le personnel du Bureau n'a pas une connaissance globale des organismes gouvernementaux qui seraient susceptibles de mettre en œuvre des programmes dans des domaines précis. Dans une organisation aussi grande et complexe que le gouvernement, l'attribution des questions est une tâche difficile. Nous pensons néanmoins que le Bureau du Conseil privé ne fait pas le nécessaire pour désigner toutes les entités gouvernementales concernées en vue de s'assurer que les réponses aux questions sont complètes.

7.68 Certains ministères n'ont pas été assez rigoureux dans leur recherche d'information. Parfois, certaines entités à qui l'on demande de répondre à une question au Feuilleton manquent de rigueur dans leur recherche de données pertinentes lorsqu'elles préparent leur réponse, ce qui peut conduire à des omissions.

7.69 La réponse faite à la question 73 en 2001 illustre ce point faible. Développement des ressources humaines Canada était l'une des entités qui devaient y répondre. (En décembre 2003, le Ministère a été divisé en deux : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, d'une part, et Développement social Canada, d'autre part.) Le Ministère a indiqué qu'il n'avait versé aucune somme depuis 1965 à une usine de General Motors à Sainte-Thérèse, au Québec. Nous avons trouvé dans les Comptes publics du Canada que Développement des ressources humaines Canada n'avait pas inclus dans sa réponse une somme de plus de quatre millions de dollars versée entre 1981 et 1992 par Emploi et Immigration Canada, l'un des ministères fusionnés pour former Développement des ressources humaines Canada en 1996.

7.70 Développement des ressources humaines Canada a fait des recherches dans ses dossiers pour la période visée par la politique du gouvernement sur la conservation des dossiers. Pour la période non visée par la politique, Développement des ressources humaines Canada n'a pas utilisé des renseignements accessibles au public pour répondre à la question 73.

7.71 En ce qui concerne les questions d'ordre financier inscrites au Feuilleton, les ministères et les organismes ne cherchent pas toujours dans des sources de renseignements qui sont accessibles au public, par exemple dans les Comptes publics du Canada et dans le Budget des dépenses. Ces documents sont une bonne source d'information et les ministères et les organismes doivent les consulter pour préparer leurs réponses.

7.72 Des organisations n'ont pas fourni l'information demandée dans leur réponse. La réponse à la question 78 illustre le fait que des ministères et des organismes ne fournissent pas d'information dans leurs réponses aux questions inscrites au Feuilleton qui demandent des renseignements bien précis. La question 78 est importante, car elle constitue un exemple typique

des questions posées par nombre de députés. Ces députés veulent ainsi savoir quelles sommes le gouvernement a versées dans leur circonscription. Généralement, les ministères ne comptabilisent pas leurs dépenses par circonscription. Nous constatons que de nombreux ministères n'ont donné aucun renseignement dans leur réponse à la question 78. Ils ont indiqué qu'ils ne conservent pas de données par circonscription.

7.73 Toutefois, pour chercher à répondre à la question 78, un ministère à qui la question avait été posée a pu retracer les sommes versées selon le code postal des bénéficiaires à qui il avait envoyé des chèques. Les codes postaux correspondent assez bien aux limites des circonscriptions. Cette façon de procéder n'est peut-être pas parfaite parce que l'adresse postale du bénéficiaire n'indique pas nécessairement l'endroit où le travail a été accompli de fait. L'utilisation des codes postaux constitue toutefois un effort de la part de ce ministère pour répondre à la demande de renseignements par le député. À notre avis, le ministère qui a vraiment répondu a fait un effort pour donner un service auquel les députés ont le droit de s'attendre.

7.74 La réponse à la question 186, qui portait sur les contrats attribués par le gouvernement, est également un exemple de réponse incomplète parce que les ministères, organismes et sociétés d'État n'ont pas tous répondu à l'ensemble de la question. L'information importante qui manquait en règle générale portait sur la répartition de la valeur des contrats par province. Nous avons aussi constaté que, en raison d'une erreur administrative, la réponse qu'un organisme avait transmise au Bureau du Conseil privé n'a pas été incluse dans la réponse déposée à la Chambre. Comme dans le cas d'autres réponses examinées, la réponse à la question 186 ne comportait pas un sommaire des réponses de chacun des ministères. Le député qui a posé la question a dû résumer lui-même plus de 800 pages d'information.

7.75 Les nouvelles instructions du Bureau du Conseil privé sont un premier pas vers l'amélioration des réponses aux questions. Les nouvelles instructions du Bureau du Conseil privé aux ministères, aux organismes et aux sociétés d'État visaient essentiellement à renforcer le processus d'examen des réponses à l'échelon du ministère et à exiger une signature ou une attestation au sujet de la conformité et de l'exactitude des réponses des ministères. Par exemple, le Bureau du Conseil privé peut demander à un ministère responsable de réviser et de valider les réponses à des questions complexes touchant un certain nombre d'organisations gouvernementales. Des représentants du Bureau du Conseil privé nous ont informés que cette initiative correspond à son rôle historique de coordination des réponses aux questions, et à la nécessité pour le Bureau du Conseil privé de présenter aux députés les données reçues des ministères et des organismes sans les modifier. Les nouvelles instructions exigent aussi qu'un haut fonctionnaire de chaque organisme qui répond à une question signe une « attestation de conformité » confirmant que l'information présentée dans la réponse est complète et exacte. Cette déclaration décrit aussi brièvement l'étendue de la recherche que l'organisme a effectuée pour préparer sa réponse. En signant l'attestation de conformité, le haut fonctionnaire confirme que le personnel a bien cherché dans tous les dossiers pertinents. Finalement, un ministre ou un

secrétaire parlementaire doit également signer toutes les réponses des ministères (y compris dans les cas où la réponse est sans objet).

7.76 Lors de notre vérification, nous avons évalué le caractère approprié des réformes annoncées. La désignation d'un ministère chargé d'examiner les réponses aux questions complexes touchant plusieurs ministères est une mesure applicable, mais seulement dans certaines circonstances. Le personnel d'un ministère peut ne pas être assez bien renseigné dans un domaine touchant plusieurs autres ministères. Nous avons constaté que les réformes n'indiquent pas ce qu'on attend du ministère responsable et quel degré de responsabilité le Bureau du Conseil privé a délégué à ce ministère. Si le Bureau du Conseil privé désigne un ministère responsable, il doit s'assurer que ce ministère a la capacité de s'acquitter de cette responsabilité et qu'il a une connaissance suffisante de l'ensemble du gouvernement ou des programmes pour revoir convenablement les réponses avant qu'elles ne soient déposées.

7.77 Dans les nouvelles instructions, le Bureau du Conseil privé a donné aux ministères, aux organismes et aux sociétés d'État un exemple de l'attestation de conformité qui doit être signée pour chaque réponse à une question inscrite au Feuilleton. Cette attestation, qui comprend une description des recherches effectuées, est formulée comme suit : « À titre de haut fonctionnaire responsable de produire les réponses à la question écrite n° (écrire le numéro de la question) pour le ministère (nom du ministère), je certifie que, suite à une recherche exhaustive des documents pertinents du ministère, l'information produite en annexe est exacte et complète. » L'attestation accompagne la réponse lorsqu'elle est envoyée au ministre ou au secrétaire parlementaire concerné pour qu'il la signe. Une fois la réponse signée, elle est envoyée avec l'attestation au Bureau du Conseil privé. Pour pouvoir s'assurer de la qualité des réponses, le Bureau du Conseil privé doit avoir reçu toutes les attestations. Nous avons constaté que, dans le cas des deux réponses que nous avons vérifiées pour la période suivant l'annonce des réformes, environ 13 p. 100 des attestations de conformité que le Bureau du Conseil privé avait reçues ne faisaient pas état de l'étendue du travail que le ministère avait effectué pour élaborer sa réponse à la question inscrite au Feuilleton.

7.78 L'attestation doit servir à déterminer qui aura l'obligation de rendre des comptes à l'égard de la réponse. La personne qui atteste de l'exactitude de l'information atteste implicitement, par exemple :

- du caractère adéquat des contrôles internes des systèmes d'information utilisés pour préparer la réponse;
- de l'efficacité des contrôles pendant toute la période visée par la question;
- de l'intégrité et de l'exhaustivité de l'information contenue dans les systèmes.

Chaque attestation doit également préciser les contraintes du travail accompli pour préparer une réponse. Étant donné que l'attestation de l'information créera de nombreuses attentes, les ministères devront faire des

efforts supplémentaires pour répondre aux questions. Ils devront peut-être aussi y allouer des ressources supplémentaires.

7.79 Nous constatons que les réformes n'ont été mises en œuvre que récemment et que le Bureau du Conseil privé est encore en voie de s'organiser pour s'acquitter de ses responsabilités.

Amélioration du processus suivi pour répondre aux questions

7.80 Au moment où le gouvernement a communiqué ses nouvelles instructions pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton, il a reconnu qu'il pourrait avoir à prendre d'autres mesures pour améliorer le processus. Par conséquent, il nous a demandé de recommander toute autre mesure susceptible de faire en sorte que des réponses exactes et complètes soient données aux questions.

7.81 Nous avons analysé le processus utilisé au Canada pour répondre aux questions écrites et l'avons comparé à celui qui est utilisé au Royaume-Uni (voir la pièce 7.9). Il est important de signaler que les questions écrites au Royaume-Uni se résument généralement à une seule phrase et ne demandent des renseignements généraux qu'à un seul ministère ou organisme.

Pièce 7.9 Processus suivi pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton au Canada et au Royaume-Uni — Comparaison

Processus	Canada	Royaume-Uni
Observation des procédures parlementaires	Le greffier de la Chambre veille à ce que les questions soient inscrites au Feuilleton selon les règles de la Chambre.	Le « Table Office » reçoit les questions. Les greffiers donnent des conseils sur la façon de les formuler conformément aux règles de la Chambre.
Attribution des questions aux entités	Le Bureau du coordonnateur des documents parlementaires au Bureau du Conseil privé attribue les questions aux entités.	Le « Table Office » au Parlement attribue les questions (mais les questions peuvent être renvoyées par les ministres d'un ministère à un autre).
Conseils donnés aux entités	Le Bureau du Conseil privé donne des précisions si un ministère le demande.	Le « Cabinet Office » conseille les ministères sur les questions touchant plusieurs ministères et ceux-ci sont libres de suivre ou non ces conseils.
Attestation des réponses et de l'étendue du travail	Depuis les réformes, les ministères envoient au Bureau du Conseil privé une attestation de conformité décrivant le travail accompli. Un haut fonctionnaire atteste par sa signature que la réponse est complète et exacte. Le ministre ou le secrétaire parlementaire doit signer les réponses, y compris dans les cas où la réponse est sans objet.	Un haut fonctionnaire responsable du programme ou de l'activité atteste de la conformité et de l'exactitude des réponses. Les réponses comportent souvent une bonne description du travail accompli pour répondre à la question.
Dépôt des réponses	Le secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre dépose les réponses à la Chambre.	Les réponses sont transmises aux députés et des copies sont envoyées à la Bibliothèque, au « Table Office », au « Official Report » et à la Tribune de la presse. Elles sont imprimées dans les jours suivants dans le hansard.

Pièce 7.9 Processus suivi pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton au Canada et au Royaume-Uni — Comparaison (suite)

Processus	Canada	Royaume-Uni
Absence de réponse	Un ministère, un organisme ou une société d'État peut indiquer qu'il ou elle ne peut pas répondre à la question.	Un ministère peut refuser de fournir l'information en invoquant une exemption prévue au *Code of Practice on Access to Government Information*. Il peut aussi refuser de répondre si le coût est prohibitif.
Recours si le député n'est pas satisfait	Si une réponse n'est pas donnée dans les 45 jours (sur demande), la question est renvoyée au comité permanent compétent. Le député peut également soulever la question au moment du débat d'ajournement. Il n'y a pas de dispositions obligeant le président de la Chambre à examiner les réponses. Toutefois, des députés peuvent soulever des questions de privilège au sujet de l'exactitude des réponses. Le président a statué qu'il ne lui appartient pas d'évaluer l'exactitude des réponses.	Les députés peuvent s'exprimer à la Chambre : rappel au règlement, débat d'ajournement ou motion en vue d'un débat prochain. Ils peuvent communiquer avec le « Table Office », le « Procedure Committee », ou le « Public Administration Select Committee » qui rend compte de la responsabilité ministérielle et des questions parlementaires. Des députés ont déposé une plainte à l'ombudsman parlementaire parce qu'ils n'avaient pas reçu une réponse en raison d'une exemption prévue au *Code of Practice on Access to Government Information*.
Marche à suivre en cas de réponse erronée	Il est possible de donner une réponse supplémentaire à des questions auxquelles on a déjà répondu.	Si une réponse écrite comprend des renseignements inexacts quant aux faits, le ministre peut envoyer une deuxième réponse écrite « consécutive » à la première, pour corriger la première réponse. Le ministère doit d'abord demander au « Table Office » l'autorisation de transmettre une telle réponse consécutive.
Limite du nombre de questions par député	Quatre questions peuvent être inscrites au Feuilleton à tout moment.	Nombre illimité.
Délai de réponse	Les députés peuvent demander d'obtenir une réponse dans les 45 jours civils.	Il faut répondre aux questions demandées pour un jour donné à la date indiquée par le député qui pose la question. Il n'y a pas de règle parlementaire énonçant qu'il faut répondre aux questions ordinaires avant une certaine date. La coutume veut que la réponse soit donnée dans environ une semaine ouvrable.
Nombre de questions inscrites au Feuilleton	Première session (du 29 janvier 2001 au 16 septembre 2002) : **192** questions Deuxième session (du 30 septembre 2002 au 12 novembre 2003) : **296** questions Troisième session (du 2 février 2004 au 23 mai 2004) : **98** questions	Du 6 décembre 2000 au 11 mai 2001 : **16 417** questions Du 13 juin 2001 au 7 novembre 2002 : **72 905** questions Du 13 novembre 2002 au 20 novembre 2003 : **55 436** questions

7.82 À notre avis, si le gouvernement veut améliorer la qualité des réponses aux questions inscrites au Feuilleton, il devra faire davantage que les mesures prévues dans les réformes annoncées. Voici les autres mesures nécessaires :

- clarifier la terminologie utilisée dans la question pour que les réponses soient plus pertinentes et plus utiles;

- renseigner le député sur le contexte et lui indiquer toute contrainte liée à la préparation de la réponse;
- obtenir des réponses complètes de toutes les sociétés d'État concernées;
- améliorer les méthodes de recherche dans les ministères;
- présenter un sommaire des réponses pour mieux renseigner les députés;
- mettre à jour le processus du Bureau du Conseil privé pour le suivi des questions et des réponses.

Un consensus sur la terminologie utilisée est nécessaire

7.83 Comme nous l'avons déjà mentionné, les députés qui posent des questions doivent respecter un certain nombre de règles et de lignes directrices. En 1995, le président de la Chambre des communes a indiqué « qu'il incombe au député qui soumet une question de veiller à ce qu'elle soit soigneusement formulée pour susciter les renseignements recherchés ». À cette fin, nous pensons que les députés doivent obtenir des précisions afin de formuler leurs questions de façon à obtenir une réponse plus exacte. Voici des exemples de termes qui doivent être précisés :

- des termes importants comme « gouvernement » (notamment la définition d'un ministère, d'un organisme, d'une société d'État, d'une société mixte et d'une société à gouvernance partagée), « fonds » et « somme d'argent », pour que les députés puissent savoir comment le Bureau du Conseil privé interprétera leurs questions et déterminera quelle information inclure dans les réponses;
- la distinction entre année civile et année financière (comme nous l'avons fait remarquer, si l'on se fonde sur l'année civile, on peut obtenir une réponse très différente de celle qui est fondée sur l'année financière);
- la différence entre l'information sur la « valeur des contrats attribués » et le « montant effectivement versé en vertu des contrats ».

7.84 Avec un glossaire, les députés seraient en mesure de formuler des questions plus claires qui seraient moins susceptibles de donner lieu à des malentendus. Le Bureau du Conseil privé pourrait aussi se servir de ce glossaire lorsqu'il demande aux organismes de répondre aux questions et qu'il élabore des instructions à l'intention des ministères, des organismes et des sociétés d'État afin qu'ils puissent mieux interpréter les questions. Il y aurait ainsi moins de malentendus et les réponses fourniraient davantage l'information exacte demandée.

7.85 **Recommandation.** Le greffier du Conseil privé, en collaboration avec le greffier de la Chambre des communes, devrait élaborer et diffuser un glossaire à l'intention des députés qui veulent inscrire des questions au Feuilleton.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation et a déjà commencé, en collaboration avec le greffier de la Chambre des communes, à dresser une liste des termes couramment utilisés.

Le greffier de la Chambre déterminera la méthode la plus appropriée pour attirer l'attention de la Chambre sur ces définitions.

L'ajout d'information contextuelle améliorerait la qualité des réponses

7.86 Nous avons constaté que les réponses aux questions ne contiennent pas certains renseignements qui les rendraient plus utiles pour les députés. À l'heure actuelle, le Bureau du Conseil privé ne donne pas aux députés les mêmes instructions qu'aux ministères pour la préparation des réponses. Ces instructions portent sur des points importants, comme le ministère ou l'organisme à qui a été confiée la réponse à la question, et les contraintes auxquelles se heurte le gouvernement lorsqu'il prépare la réponse. De même, le Bureau du Conseil privé devrait communiquer aux députés des renseignements sur l'étendue du travail effectué par chaque ministère pour préparer la réponse. Si les députés disposaient de ces renseignements, ils pourraient repérer les omissions ou les malentendus relatifs à leurs questions. S'il y a moins de possibilités d'omissions ou de malentendus, les réponses pourraient être plus complètes et ainsi mieux répondre aux besoins des parlementaires.

7.87 **Recommandation.** Pour que les députés puissent évaluer si la réponse à leur question est satisfaisante, le Bureau du Conseil privé devrait annexer à la réponse les instructions qu'il a envoyées aux ministères et une description de l'étendue du travail accompli par les ministères pour répondre à la question.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation et a déjà entrepris de consulter le Bureau du président de la Chambre des communes afin de déterminer la meilleure manière d'ajouter, en annexe de la réponse générale du gouvernement, les instructions fournies aux ministères.

Les réponses seraient plus complètes si elles comprenaient des renseignements provenant des sociétés d'État concernées

7.88 Comme nous l'avons déjà mentionné, le Bureau du Conseil privé n'a pas indiqué clairement dans quelles circonstances le gouvernement exercerait son pouvoir d'exiger qu'une société d'État fournisse les renseignements utiles dans sa réponse aux questions inscrites au Feuilleton.

7.89 **Recommandation.** Le Bureau du Conseil privé devrait préciser dans quelles circonstances le gouvernement obligera les sociétés d'État à fournir les renseignements recherchés dans leurs réponses aux questions inscrites au Feuilleton.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation et modifiera les politiques en cause, de façon à déterminer les circonstances dans lesquelles les sociétés d'État peuvent ou devraient être obligées de fournir au Parlement des renseignements commerciaux de nature délicate.

Les méthodes de recherche dans les ministères devraient être améliorées

7.90 Comme nous l'avons mentionné, il faut que les ministères améliorent leurs méthodes de préparation des réponses aux questions inscrites au Feuilleton qui sont d'ordre financier. Nous avons constaté que les ministères font des recherches dans leurs systèmes d'information électroniques pour la période visée par la politique de conservation des dossiers du gouvernement. Toutefois, nous avons relevé des cas où les ministères n'ont pas prévu l'examen de leurs principaux rapports financiers, lesquels renferment des renseignements utiles.

7.91 **Recommandation.** Pour les questions d'ordre financier qui sont inscrites au Feuilleton, les ministères devraient prévoir dans leurs méthodes de préparation des réponses la recherche de renseignements utiles dans les documents financiers auxquels le public a accès.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation. Tous les ministères, organismes et sociétés d'État ont déjà été enjoints de faire le nécessaire d'ici janvier 2005.

On devrait présenter un sommaire des réponses afin de mieux renseigner les députés

7.92 Pour les questions complexes demandant de l'information financière, les réponses peuvent aussi être complexes. La question 37 en est un bon exemple. Nous pensons que le Bureau du Conseil privé devrait veiller à ce que le ministère responsable présente un sommaire des données transmises par les autres ministères avant de les déposer. À notre avis, l'information serait plus utile pour les députés.

7.93 **Recommandation.** Pour les questions d'ordre financier qui sont inscrites au Feuilleton, le Bureau du Conseil privé devrait s'assurer que le ministère responsable fasse le sommaire des données fournies par les ministères avant de déposer la réponse.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation et désignera officiellement un ministère responsable de faire un sommaire, dans la mesure du possible, des renseignements financiers complexes qui ont été fournis, et ce, avant que la réponse soit déposée à la Chambre des communes.

Le processus de suivi des questions et des réponses est désuet

7.94 Le système actuel utilisé par le Bureau du Conseil privé pour le suivi des questions et des réponses est en grande partie manuel. La transmission de l'information entre le Bureau et les ministères qui préparent les réponses aux questions se fait surtout par télécopieur et par messageries. Ce système entraîne des retards inutiles alors qu'il existe des technologies modernes qui pourraient accélérer le processus. Le Bureau du Conseil privé utilise des moyens manuels pour faire le suivi des réponses aux questions, notamment le téléphone et le télécopieur. Il s'agit bien sûr d'un moyen de savoir où en est une réponse, mais c'est une méthode lente et fastidieuse qui laisse moins de temps pour la préparation de la réponse.

7.95 **Recommandation.** Le Bureau du Conseil privé devrait automatiser le suivi des réponses aux questions inscrites au Feuilleton afin d'améliorer l'efficacité du processus.

Réponse du gouvernement. Le Bureau du Conseil privé accueille favorablement cette recommandation et a pris certaines mesures pour moderniser ses processus et ses systèmes. Une analyse technique a été faite et on a déterminé la portée des travaux à réaliser pour faire les changements proposés. Le Bureau du Conseil privé mettra la dernière main à son plan de projet d'ici janvier 2005.

Il faut améliorer le processus suivi par le commissaire à l'éthique pour préparer la déclaration publique des biens pouvant être déclarés

7.96 Nous avons constaté que le processus de préparation de la déclaration publique des biens pouvant être déclarés n'exige pas une attestation que l'information est exacte et complète. À notre avis, le superviseur d'un accord de gestion sans droit de regard devrait être tenu de donner cette attestation.

7.97 **Recommandation.** Le commissaire à l'éthique devrait exiger du superviseur d'un accord de gestion sans droit de regard qu'il atteste que l'information utilisée pour préparer la déclaration publique des biens pouvant être déclarés est complète et exacte.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation et a pris les mesures nécessaires. Le 7 octobre 2004, le premier ministre a déposé une nouvelle version du *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Le paragraphe 7(6) a été ajouté et prévoit que le titulaire d'une charge publique ayant établi une fiducie ou un accord de gestion doit demander au fiduciaire ou au gestionnaire de fournir au commissaire à l'éthique un rapport annuel écrit, dans lequel sont décrits et attestés la nature et la valeur marchande de l'intérêt détenu, le revenu net tiré l'année précédente, ainsi qu'un rapprochement des comptes de fiducie ou de gestion et, le cas échéant, les honoraires du fiduciaire ou du gestionnaire. L'annexe du Code, qui comporte des dispositions détaillées concernant les fiducies et les accords de gestion, fait désormais état de cette obligation.

Réponse du commissaire à l'éthique. Le Bureau du commissaire à l'éthique accueille favorablement cette recommandation.

Une action soutenue est nécessaire

7.98 On ne peut trop faire valoir l'importance des questions posées aux ministres dans le régime parlementaire. Il faut une action soutenue pour que les réformes annoncées par le gouvernement en janvier 2004 relativement au processus de réponse aux questions inscrites au Feuilleton soient entièrement mises en œuvre. Il est aussi essentiel que la responsabilité d'appliquer les recommandations soit attribuée, et nous pensons que ce rôle pourrait être confié au service de vérification interne du Bureau du Conseil privé. Les vérificateurs internes sont en mesure d'évaluer si les améliorations font en

sorte que les députés obtiennent l'information dont ils ont besoin pour demander des comptes au gouvernement.

7.99 **Recommandation.** Le service de vérification interne du Bureau du Conseil privé devrait effectuer une vérification pour déterminer si les réformes annoncées par le gouvernement et les recommandations présentées dans le présent rapport sont entièrement mises en œuvre, et faire rapport à ce sujet.

Réponse du gouvernement. Le Bureau du Conseil privé accueille favorablement cette recommandation et veillera à ce qu'une vérification soit menée sur la mise en œuvre des réformes annoncées par le gouvernement.

Conclusion

7.100 Le droit qu'ont les députés d'obtenir de l'information des ministres, et de leur demander des comptes sont deux principes fondamentaux du régime parlementaire. La vérification que nous avons effectuée au sujet de cinq questions inscrites au Feuilleton nous a amenés à conclure que, sauf pour la deuxième réponse à la question 37, il faut améliorer les mesures prises pour répondre aux questions au Feuilleton. Pour que les députés puissent bien s'acquitter de leurs responsabilités, il est essentiel qu'ils reçoivent des réponses complètes à leurs questions.

7.101 Dans la tradition parlementaire, pour déterminer si la réponse fournie par le gouvernement à une question d'un député est satisfaisante, il faut s'en remettre à un jugement que seuls les députés, et en fin de compte la Chambre, peuvent porter. Dans la préparation de la deuxième réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton, le Bureau du Conseil privé a pris beaucoup de précautions pour s'assurer que les réponses fournies par les ministères soient complètes. À notre avis, le processus, à l'exception de l'effet de la pratique signalée ci-après, était adéquat pour permettre de donner une réponse raisonnablement complète à la question 37 en date du 28 janvier 2004, pour ce qui est des subventions, contributions et contrats du gouvernement. Nous n'avons pu quantifier l'effet de la pratique qui consiste à ne pas demander à toutes les organisations de fournir une réponse sur le montant des subventions, des contributions, des contrats et des garanties d'emprunt accordés aux entreprises figurant dans la déclaration publique. Nous pensons que le Bureau du Conseil privé aurait dû demander aux administrations portuaires de répondre à la question 37, mais celui-ci est d'avis contraire en raison de l'interprétation juridique qu'il donne au terme « organisme du gouvernement », selon laquelle les administrations portuaires ne font pas partie du gouvernement. Par ailleurs, la réponse ne mentionnait pas une garantie d'emprunt de 10 millions de dollars.

7.102 Nous reconnaissons que le gouvernement a pris des mesures utiles pour améliorer le processus de préparation des réponses aux questions inscrites au Feuilleton. Notre vérification a permis de cerner d'autres mesures que le gouvernement devrait prendre.

7.103 Le gouvernement devrait appliquer les recommandations du présent rapport pour améliorer le processus sur lequel repose la pierre angulaire de notre régime parlementaire de gouvernement, c'est-à-dire le droit des députés d'obtenir l'information nécessaire pour demander des comptes aux ministres et au gouvernement.

Réponse globale du gouvernement. Le gouvernement est satisfait des constatations suivantes de la vérificatrice générale :

- la réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton qui a été déposée à la Chambre des communes le 28 janvier 2004 est raisonnablement complète;
- la période désignée pour répondre à la question 37 est la plus inclusive possible;
- on a veillé avec grand soin à ce que la réponse à la question 37 soit complète et à ce que les réformes du processus de réponse aux questions inscrites au Feuilleton mises en place en janvier 2004 soient des mesures positives.

La vérificatrice générale a souligné que la réponse du gouvernement à la question 37 ne mentionnait pas la garantie par le gouvernement d'un prêt de 10 millions de dollars consenti par une banque commerciale à la Canarctic Shipping Limited, entreprise dont le gouvernement du Canada était l'actionnaire majoritaire et dont Canada Steamship Lines (CSL) détenait une participation minoritaire à titre de partie à un consortium d'entreprises de transport maritime. La vérificatrice générale a fait remarquer que le gouvernement du Canada n'a pas eu à effectuer de paiements en exécution de cette garantie. Pour ce qui est de cette transaction, le gouvernement insisterait sur les points suivants :

- la garantie d'emprunt a été accordée en juin 1993 par le gouvernement précédent, soit avant la nomination de l'ancien ministre des Finances au Cabinet et donc avant l'établissement d'un quelconque accord de gestion sans droit de regard;
- la garantie d'emprunt est demeurée valide de 1993 à 1996, au moment où le gouvernement du Canada a vendu sa participation dans la Canarctic Shipping Limited. Étant donné que le gouvernement n'a pas eu à effectuer de paiements en exécution de la garantie et que Le Groupe CSL Inc. s'est dessaisi de sa participation minoritaire en 1994, la valeur de la garantie d'emprunt pour CSL, s'il était possible de la calculer, serait négligeable.

Le gouvernement du Canada accepte entièrement les recommandations énoncées au chapitre 7 du Rapport de la vérificatrice générale et a procédé ou procède à leur mise en œuvre intégrale.

La vérificatrice générale a indiqué que le gouvernement n'a pas demandé une réponse aux 18 administrations portuaires, lesquelles ne sont pas financées par les fonds publics ni ne fournissent aucun financement aux sociétés de transport maritime dans le cadre de leurs activités normales. La vérificatrice générale fait remarquer qu'il aurait fallu demander aux administrations

portuaires de répondre à la question 37, mais qu'il existe une divergence d'interprétation (à savoir, le gouvernement du Canada est d'avis que l'expression « organisme du gouvernement » utilisé dans le contexte de la question 37 ne comprend pas les administrations portuaires canadiennes). Cette question sera réglée dans le cadre de l'engagement du gouvernement du Canada de mettre en œuvre la première recommandation.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectifs de déterminer :

- si le processus suivi pour la deuxième réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton était adéquat pour procurer une réponse raisonnablement complète au Parlement, compte tenu de l'information que le gouvernement avait et des contraintes inhérentes aux systèmes;
- si les réformes proposées pour le traitement des questions inscrites au Feuilleton sont appropriées pour que les parlementaires obtiennent une information complète et si elles sont appliquées de façon uniforme;
- si d'autres mesures pourraient être prises pour améliorer le processus suivi pour répondre aux questions écrites.

Étendue et méthode

Notre vérification avait pour objet de déterminer si la réponse du gouvernement à la question 37 en date du 28 janvier 2004 était complète. Pour déterminer si les réformes annoncées par le gouvernement étaient appropriées, nous avons choisi deux autres questions inscrites au Feuilleton auxquelles le gouvernement a répondu avant l'annonce des réformes, afin de documenter et d'évaluer le processus suivi à ce moment-là. Nous avons aussi choisi deux autres questions au Feuilleton qui ont été posées par les députés après le 2 mars 2004, date à laquelle les réformes devaient être mises en œuvre, pour savoir si elles fonctionnaient comme prévu.

Nous avons appliqué les procédés de vérification détaillés nécessaires dans les ministères au organismes suivants : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (y compris Conseils et Vérification Canada), Défense nationale, Transports Canada, Pêches et Océans Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Industrie Canada, Agence spatiale canadienne et Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec.

Nous avons appliqué des procédés de vérification dans certaines sociétés d'État en vue de repérer d'autres opérations possibles.

Nous avons examiné le processus ayant servi à la déclaration publique des biens de l'ancien ministre des Finances et la façon dont il a été suivi par l'ancien Bureau du conseiller en éthique. Nous n'avons pas vérifié si la liste des entreprises figurant dans l'accord de gestion sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances était complète parce que cette information portait sur des sociétés fermées. La vérification de cette information ne fait pas partie du mandat du vérificateur général du Canada.

Étant donné les limites des systèmes du gouvernement, la période visée par la question (dix ans), et la politique sur la conservation des dossiers, il était impossible pour le gouvernement ou pour nous de donner l'assurance que la réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton était complète. Nous avons examiné le processus suivi pour répondre à la question 37, afin de déterminer si le gouvernement a donné une réponse raisonnablement complète au Parlement compte tenu de l'information qu'il avait et des contraintes inhérentes à ces systèmes. La vérification n'a pas porté sur le processus de passation des marchés suivi dans le cas des entreprises visées par l'accord de gestion sans droit de regard; elle n'a pas non plus porté sur l'utilisation de sous-traitants.

Critères

Nous nous attendions à ce que le Bureau du Conseil privé :

- évalue et atténue les risques associés à la préparation de la réponse à la question 37;
- veille à ce que les questions inscrites au Feuilleton soient dûment attribuées à chaque ministère, organisme et société d'État, dans les meilleurs délais;
- donne des instructions pour que les ministères, les organismes et les sociétés d'État interprètent les questions inscrites au Feuilleton de façon uniforme;

- fasse le nécessaire pour analyser les réponses aux questions inscrites au Feuilleton pour s'assurer qu'elles sont complètes, exactes et satisfaisantes dans les circonstances.

Nous nous attendions à ce que les ministères, les organismes et les sociétés d'État :

- aient mis en place des procédures et des systèmes appropriés pouvant produire une information fiable, exacte et à jour leur permettant de répondre aux questions inscrites au Feuilleton;
- aient corroboré les réponses aux questions inscrites au Feuilleton avec des renseignements complets, exacts et à jour;
- aient clairement défini la responsabilité pour l'approbation des réponses aux questions parlementaires;
- aient évalué et atténué les risques associés à la préparation des réponses aux questions inscrites au Feuilleton.

Nous nous attendions à ce que l'ancien Bureau du conseiller en éthique :

- approuve officiellement l'accord de gestion sans droit de regard et le confirme au titulaire de charge publique;
- fasse tous les ans le nécessaire pour examiner le rapport confidentiel du titulaire de charge publique afin de s'assurer de son exactitude et de sa conformité (au Code).

Nous nous attendions à ce que le superviseur de l'accord de gestion sans droit de regard, pour le compte du titulaire de charge publique :

- ait clairement défini les rôles et les responsabilités relativement à la déclaration publique des biens pouvant être déclarés du titulaire de charge publique;
- ait attesté de la conformité et de l'exactitude de la déclaration publique des biens pouvant être déclarés du titulaire de charge publique.

Les sources des critères pour la présente vérification sont le *Guide des documents parlementaires*, les décisions prises par le président de la Chambre des communes, les procédures de la Chambre, la partie II du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (juin 1994) et les pratiques d'autres administrations.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell
Directeurs principaux : Louise Dubé, Bruce C. Sloan
Directeurs : Christian Asselin, Denis Labelle, Harvey Wasiuta

Sébastien Bureau
Mark Carroll
Nadine Cormier
Dawn-Alee Fowler
Kevin Kit
Casey Thomas

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2004 Points saillants
Chapitre 1	La vérification interne dans les ministères et les organismes
Chapitre 2	La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent
Chapitre 3	Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18
Chapitre 4	La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques
Chapitre 5	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
Chapitre 6	Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires
Chapitre 7	Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

2004

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 8
Autres observations de vérification

Annexes

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, Questions d'une importance particulière — 2004 et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/2-15F
ISBN 0-662-78163-5

Chapitre

8

Autres observations de vérification

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agrées. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

L'excédent du Compte d'assurance-emploi

Non-respect de l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* 3

Parc Downsview Park Inc.

Questions à régler au sujet du transfert des terrains de Downsview et du financement des activités futures de Parc Downsview 7

Téléfilm Canada

La majeure partie des activités de Téléfilm Canada ne sont pas compatibles avec la loi constituante de la Société 11

Autres observations de vérification

Points saillants

8.1 Ce chapitre joue un rôle particulier dans notre rapport. Les chapitres présentent habituellement les constatations découlant de vérifications de gestion ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans le chapitre « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications. Celles-ci peuvent correspondre à des vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, de sociétés d'État et d'autres entités, à des vérifications de gestion, ou encore à des travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par des tiers. Comme ces observations portent sur des questions particulières, elles ne devraient pas être appliquées à des questions connexes ni servir à tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

8.2 Nos observations dans ce chapitre portent sur la nouvelle question suivante :

- Téléfilm Canada — La majeure partie des activités de Téléfilm Canada ne sont pas compatibles avec la loi constituante de la Société

8.3 Le Comité permanent des comptes publics nous a demandé de continuer de signaler au Parlement les questions déjà soulevées, mais qui n'ont pas encore été réglées. Dans ce chapitre, nous présentons les résultats de notre suivi de deux de ces questions :

- L'excédent du Compte d'assurance-emploi — Non-respect de l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*
- Parc Downsview Park inc. — Questions à régler au sujet du transfert des terrains de Downsview et du financement des activités futures de Parc Downsview

L'excédent du Compte d'assurance-emploi

Non-respect de l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*

En résumé

Nous attirons l'attention du Parlement sur les préoccupations, au sujet tant de la taille que de la croissance de l'excédent accumulé dans le Compte d'assurance-emploi, depuis notre rapport de 1999. L'excédent accumulé a augmenté de 2 milliards de dollars pour atteindre 46 milliards de dollars en 2003-2004. À notre avis, le Parlement n'avait pas l'intention que s'accumule dans le Compte d'assurance-emploi un excédent supérieur à ce qu'il pourrait être raisonnable de dépenser aux fins de l'assurance-emploi, étant donné la structure actuelle des prestations et en tenant compte d'un éventuel ralentissement économique. À notre avis, le gouvernement n'a pas respecté l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*. En 2003, le gouvernement a annoncé qu'il mènerait des consultations sur un nouveau mécanisme d'établissement des taux et qu'il présenterait un projet de loi afin qu'un nouveau processus puisse être adopté pour 2005. Dans le budget de 2004, le gouvernement a indiqué qu'il étudiait les résultats des consultations et qu'il comptait toujours présenter un projet de loi pour 2005. Cependant, le gouvernement n'a pas encore donné suite à nos préoccupations au sujet de l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi.

Objectif de la vérification

8.4 Notre objectif consistait à déterminer si le gouvernement avait tenu compte des préoccupations que nous avions soulevées au cours des années précédentes et à rendre compte des progrès réalisés.

Contexte

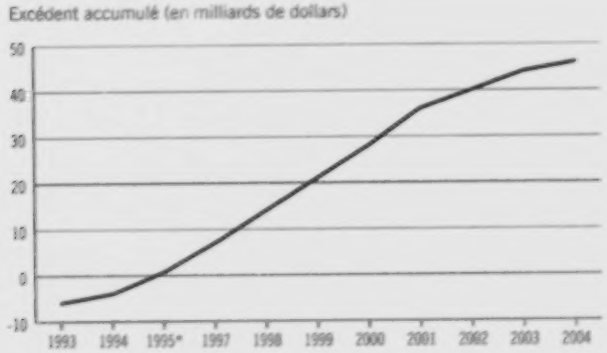
8.5 L'excédent du Compte d'assurance-emploi a augmenté de 2 milliards de dollars pour atteindre 46 milliards de dollars en 2003-2004. La pièce 8.1 montre la croissance de l'excédent accumulé. Au cours des cinq dernières années, nous avons attiré l'attention du Parlement sur cette question, dans nos rapports sur les états financiers du Compte d'assurance-emploi et dans les *Comptes publics du Canada*.

Questions

8.6 La *Loi sur l'assurance-emploi* exige que l'on établisse un compte, dans les comptes du Canada, pour les revenus et les dépenses d'assurance-emploi. Il y a eu de nombreuses discussions sur ce qu'on entend par solde du Compte d'assurance-emploi. Nous avons utilisé des expressions comme « compte théorique » et « compte de suivi » pour décrire le solde, puisque les fonds reçus sous forme de cotisations sont déposés dans le Trésor du gouvernement et non dans un compte bancaire distinct. Le solde sert de base pour la gestion du Compte et représente un facteur important à prendre en considération pour établir les taux de cotisation.

8.7 L'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi* exige que, dans la mesure du possible, le taux de cotisation soit fixé de manière à permettre, au cours d'un cycle économique, un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés sur le Compte, tout en maintenant une certaine stabilité des taux. À notre avis, cela veut dire que les cotisations d'assurance-emploi devraient

Pièce 8.1 Solde du Compte d'assurance-emploi



* Pour une période de 15 mois

Source : États financiers vérifiés du Compte d'assurance-emploi

être égales aux dépenses au cours d'une certaine période de temps et qu'elles devraient permettre l'établissement d'une réserve suffisante pour assurer la stabilité des taux advenant un ralentissement de l'économie. Selon nous, l'intention du Parlement était d'en faire un programme qui serait en équilibre au cours d'un cycle économique. La *Loi* a aussi obligé la Commission de l'assurance-emploi du Canada à prendre certaines décisions clés — notamment définir les expressions « cycle économique » et « certaine stabilité des taux ».

8.8 En mai 2001, la *Loi* a été modifiée afin de suspendre l'application de l'article 66 pour 2002 et 2003 et donner au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir les taux de cotisation pour ces deux années. Le taux pour 2004 a été fixé dans la *Loi* conformément à la loi de mise en œuvre du budget de 2003, et l'application de l'article 66 a été de nouveau suspendue. Les taux pour 2002, 2003 et 2004 ont été fixés respectivement à 2,20 $, 2,10 $ et 1,98 $ par tranche de 100 $ de gains assurables.

8.9 La *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit que toutes les sommes perçues aux fins de l'assurance-emploi doivent être créditées au Compte. Les seules dépenses autorisées qui peuvent être imputées au Compte sont les prestations d'assurance-emploi et les frais d'administration. À notre avis, le Parlement n'avait pas l'intention que s'accumule dans le Compte un excédent supérieur à ce qu'il pourrait être raisonnable de dépenser aux fins de l'assurance-emploi. Dans son rapport de 2001, l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a estimé qu'une réserve maximale de 15 milliards de dollars était suffisante. Depuis la suspension de l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, la Commission de l'assurance-emploi du Canada n'a pas demandé d'autres rapports. L'excédent actuel dépasse maintenant trois fois la réserve maximale jugée suffisante par l'actuaire en chef. Par conséquent, nous pensons que le gouvernement n'a pas observé l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

8.10 Dans le budget de 2003, le gouvernement a annoncé qu'il mènerait des consultations sur un nouveau mécanisme d'établissement des taux et qu'il présenterait un projet de loi afin qu'un nouveau processus puisse être adopté pour 2005. Dans le budget de 2004, le gouvernement a indiqué qu'il étudiait les résultats des consultations et qu'il comptait toujours présenter un projet de loi pour 2005. De plus, en suspendant une fois encore l'application de l'article 66, il a donné au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir le taux pour 2005 au cas où la loi ne serait pas adoptée à temps. Même après les consultations publiques, aucun progrès n'a été enregistré à ce chapitre.

8.11 Dans les budgets de 2003 et de 2004, le gouvernement a décrit les principes de son nouveau mécanisme d'établissement des taux :

- les taux de cotisation devraient être établis de manière transparente, et à partir de conseils d'experts indépendants;
- les revenus prévus au titre des cotisations devraient correspondre aux coûts prévus du programme;
- les taux de cotisation devraient permettre d'atténuer l'impact sur le cycle économique et être relativement stables au fil du temps.

8.12 Ces principes sont conformes à ceux de l'article 66 de la *Loi*. Ils sont aussi conformes à notre interprétation de l'intention du Parlement, à savoir que le Programme d'assurance-emploi est en équilibre au cours d'un cycle économique. Ces principes peuvent assurer que l'excédent n'augmentera pas énormément lorsque le nouveau mécanisme d'établissement des taux de cotisation sera établi, mais ils ne règlent pas le problème de l'excédent accumulé de 46 milliards de dollars.

8.13 Le taux de cotisation à l'assurance-emploi pour 2004 a été établi dans le budget de 2003 en fonction des prévisions économiques et des principes mentionnés ci-dessus — plus précisément, que les taux génèrent des revenus de cotisations équivalant aux coûts prévus du programme. Cependant, les revenus de cotisations ne comprennent pas les revenus d'intérêt. Avec un excédent accumulé qui dépasse 46 milliards de dollars, les revenus d'intérêt continueront de faire augmenter considérablement l'excédent. En 2003-2004, les revenus d'intérêt ont ajouté environ un milliard de dollars à l'excédent de fonctionnement.

Conclusion

8.14 Même si les consultations publiques ont eu lieu, le gouvernement n'a pas encore donné suite aux préoccupations sur l'excédent du Compte d'assurance-emploi. En mai 2001, l'application de l'article 66 de la *Loi* a été suspendue pour deux ans. Dans les budgets de 2003 et de 2004, le gouvernement a annoncé que la loi mettant en place le nouveau mécanisme d'établissement des taux de cotisation serait adoptée pour 2005. Trois années après la suspension de l'article 66, le projet de loi n'a pas encore été présenté.

8.15 À notre avis, le Parlement n'avait pas l'intention que s'accumule dans le Compte un excédent supérieur à ce qu'il pourrait être raisonnable de dépenser aux fins de l'assurance-emploi, étant donné la structure actuelle des prestations et en tenant compte d'un éventuel ralentissement économique. À notre avis, le gouvernement n'a pas observé l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Commentaires du gouvernement : Le gouvernement est d'avis que l'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi est conforme à la législation pertinente. Jusqu'en 2001, c'est la Commission de l'assurance-emploi du Canada, qui fonctionne indépendamment du gouvernement, qui établissait les taux de cotisation à l'assurance-emploi en vertu du projet de loi C-111 — et non le gouvernement. En ce qui a trait à l'établissement des taux en 2002, 2003, 2004 et 2005, le Parlement a approuvé la législation qui donnait au gouvernement l'autorité d'établir les taux pour ces années.

Il y a toujours eu beaucoup de confusion concernant le processus d'établissement des taux de cotisation : cet état de fait a été souligné dans le rapport de 1999 du Comité permanent des finances. Dans le budget de 2003, le gouvernement a lancé un processus de consultations formelles sur le nouveau mécanisme d'établissement des taux, lequel était fondé sur un certain nombre de principes. Ces principes ont été réitérés dans le budget de 2004 et ont servi d'assises à l'établissement des taux de cotisation en 2004. Le gouvernement demeure fidèle à ces principes.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Nancy Cheng
Directeur principal : Jean-Pierre Plouffe
Directrice : Marise Bédard

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Parc Downsview Park Inc.

Questions à régler au sujet du transfert des terrains de Downsview et du financement des activités futures de Parc Downsview

En résumé

Tous les ans, depuis ces quatre dernières années, nous signalons que le gouvernement du Canada n'a pas demandé au Parlement l'autorisation claire et explicite de créer et d'exploiter un parc urbain, une initiative qu'a entreprise la société Parc Downsview Park Inc. En conséquence, le Parlement n'a pas donné cette autorisation. En outre, il n'a pas autorisé la dépense de fonds publics à cette fin. Le gouvernement a respecté les exigences légales et administratives applicables lorsqu'il a établi Parc Downsview. Toutefois, l'ensemble des étapes successives a eu pour effet d'exclure le Parlement de la prise de décision.

Nous avons également fait des observations sur les lacunes dans la structure organisationnelle de Parc Downsview. En 2003, nous avons signalé que le gouvernement avait pris des mesures visant à régler certaines questions que le Comité des comptes publics et nous avions soulevées au sujet de Parc Downsview. Bien qu'il n'ait pas demandé l'autorisation claire et explicite du Parlement pour la création et l'exploitation du parc, le gouvernement a fait de Parc Downsview une société d'État réputée être une société mère qui rendra compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre responsable. Le gouvernement a également pris des mesures pour combler les lacunes dans la structure de Parc Downsview.

Cependant, le gouvernement n'a pas encore réglé les questions liées au transfert des terrains de Downsview du ministère de la Défense nationale à Parc Downsview, ni les questions liées au financement des activités futures de la Société. Bien qu'aucune évaluation officielle n'ait été faite, la partie des terrains destinée à des fins de développement commercial était estimée à plus de 100 millions de dollars en 2001. Pour que Parc Downsview puisse remplir son mandat, qui est de créer un parc urbain et de l'exploiter en mode d'autofinancement, il faut que ces questions soient réglées.

Objectif de la vérification

8.16 Notre objectif consistait à déterminer les progrès réalisés par le gouvernement pour régler les questions en suspens au sujet du transfert des terrains de Downsview et du financement futur de Parc Downsview.

Contexte

8.17 La société Parc Downsview a été établie à la suite de la fermeture de la base des Forces canadiennes de Toronto, annoncée dans le budget du gouvernement de 1994, même si la seule référence du budget à Parc Downsview se trouve dans le document *Incidences du Budget. Défense nationale*. Ce document indiquait que « les terres [...] qui sont associées à l'emplacement de Parc Downsview seront conservées à perpétuité en fiducie; il s'agira principalement d'un espace vert unique en milieu urbain qui sera maintenu pour le plaisir des générations à venir. »

8.18 En novembre 1995, le gouvernement a approuvé en principe l'utilisation d'environ 600 acres de terrains de Downsview pour l'aménagement du parc en fonction des principes suivants :

- conserver plus de la moitié du site afin d'en faire un parc;
- s'autofinancer de sources autres que les crédits fédéraux, y compris la capacité d'emprunter des fonds limités du secteur privé;
- être en mesure de percevoir et de conserver d'autres recettes admissibles et former à cette fin des relations d'affaires avec des tiers;
- être exploité suivant le principe d'une « fiducie », reconnaissant la nature particulière de ces terrains;
- permettre une présence militaire continue.

8.19 En avril 1997, le gouvernement a émis un décret autorisant la Société immobilière du Canada Limitée (la Société immobilière), qui n'est pas une société d'État mandataire, à établir une filiale afin d'aménager, en mode d'autofinancement, un espace vert récréatif en milieu urbain pour le plaisir des générations futures. En juillet 1998, la Société immobilière a constitué Parc Downsview Park Inc. en filiale en propriété exclusive.

8.20 Le 15 août 2000, conformément à l'autorisation accordée en vertu d'un décret, Parc Downsview a acquis de la Défense nationale un terrain d'environ 32 acres en contrepartie d'un billet de 19 millions de dollars devant être payé en 2050. Le billet ne porte aucun intérêt et est subordonné à toutes les autres dettes de Parc Downsview. En septembre 2000, Parc Downsview a vendu ce terrain à une entreprise du secteur privé. La Société a déposé les produits de la vente dans son compte bancaire et les a utilisés surtout pour financer ses activités. En fait, le gouvernement a transféré indirectement 19 millions de dollars à Parc Downsview pour financer ses activités.

8.21 **Nos observations précédentes.** Nous signalons tous les ans, depuis octobre 2000, que le gouvernement n'a pas demandé l'autorisation claire et explicite de créer et d'exploiter un parc urbain, une initiative qu'a entreprise la société Parc Downsview Park Inc. En conséquence, le Parlement n'a pas donné cette autorisation. En outre, il n'a pas autorisé la dépense de fonds publics à cette fin. Le gouvernement a respecté les exigences légales et administratives applicables lorsqu'il a établi Parc Downsview. Toutefois, l'ensemble des étapes successives a eu pour effet d'exclure le Parlement de la prise de décision. Nous avons également fait des observations sur les lacunes dans la structure organisationnelle de Parc Downsview.

8.22 Le Comité des comptes publics a tenu des audiences sur cette question en 2002 et a formulé cinq recommandations, entre autres une recommandation indiquant que le Bureau du Conseil privé devrait chercher à obtenir l'autorisation du Parlement pour constituer Parc Downsview en société d'État mère. En réponse, le gouvernement a indiqué que la création de Parc Downsview répondait à toutes les exigences légales et respectait les autorisations applicables.

8.23 Cependant, le 3 septembre 2003, le gouvernement a pris des mesures pour donner suite à nos préoccupations et à celles du Comité des comptes publics. Il a fait de Parc Downsview une société d'État réputée être une société mère qui rendra compte directement au Parlement par l'intermédiaire du ministre responsable.

8.24 Le 16 septembre 2003, une proclamation royale a converti Parc Downsview en société d'État mandataire. Ainsi, la Société a obtenu certains privilèges habituellement réservés à l'État, dont le droit de recevoir des dons du secteur privé.

8.25 Dans notre rapport de novembre 2003, nous avons conclu que ces mesures réglaient les questions que nous avions soulevées au sujet de la reddition de comptes au Parlement et des lacunes dans la structure organisationnelle de la Société.

Questions

8.26 Même si le gouvernement a réglé certaines des questions que nous avions soulevées dans nos rapports précédents, il reste des questions à régler. Celles-ci ont trait au transfert des terrains de Downsview de la Défense nationale à Parc Downsview et au financement de l'aménagement du parc et de ses activités futures. Bien qu'aucune évaluation officielle n'ait été faite, la partie des terrains destinée à des fins de développement commercial était estimée à plus de 100 millions de dollars en 2001. Jusqu'à maintenant, le gouvernement n'a pas pris de décision finale sur ces questions.

8.27 Étant devenue société d'État mandataire, Parc Downsview a conclu, le 16 septembre 2003, un protocole d'entente avec la Défense nationale pour son exploitation provisoire. Selon le protocole, Parc Downsview agit comme gestionnaire immobilier pour la Défense nationale et perçoit des frais de gestion. Ce protocole s'appliquera jusqu'à ce que les terrains de Downsview soient transférés à Parc Downsview.

8.28 Le plan d'entreprise pour la période de 2003-2004 à 2007-2008, que Parc Downsview a soumis quand elle a été réputée être une société d'État mère, a été approuvé par le gouverneur en conseil uniquement pour la période de planification de 2003-2004. Le plan d'entreprise pour la période de 2004-2005 à 2008-2009 est en cours d'achèvement.

8.29 Les incertitudes découlant des questions à régler qui sont liées au transfert des terrains et aux modalités de financement limitent la capacité de Parc Downsview à remplir son mandat de base. Son conseil d'administration a indiqué que ces questions doivent être réglées pour que la Société puisse remplir son mandat. Entre-temps, Parc Downsview continue d'engager des frais d'exploitation. Au 31 mars 2004, environ 8 millions des 19 millions de dollars tirés de la vente d'un terrain en 2000 avaient été utilisés pour financer ses activités.

Conclusion

8.30 Les questions liées au transfert des terrains de Downsview de la Défense nationale à Parc Downsview et celles liées au financement des activités futures de la Société doivent être réglées si l'on veut que Parc Downsview puisse remplir son mandat, qui est de créer un parc urbain et de l'exploiter en mode d'autofinancement.

Commentaires d'Infrastructure Canada : Infrastructure Canada continuera à travailler avec les organismes centraux, les représentants de Parc Downsview Park Inc. et les agents du ministère de la Défense nationale (MDN) pour trouver un mécanisme permettant le transfert des terrains de Downsview du ministère de la Défense nationale à Parc Downsview Park Inc. Le transfert des terrains du MDN est une première étape qu'il faut nécessairement franchir pour que la Société puisse financer le développement futur de Parc Downsview Park.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Alain Boucher
Directeur : Amjad Saeed

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Téléfilm Canada

La majeure partie des activités de Téléfilm Canada ne sont pas compatibles avec la loi constituante de la Société

En résumé

La mission de Téléfilm Canada, telle qu'elle est énoncée dans la *Loi sur Téléfilm Canada*, consiste à favoriser et à encourager le développement de l'industrie du long métrage au Canada. Toutefois, depuis l'adoption de la loi constituante en 1967, le gouvernement a étendu les activités de la Société aux secteurs de la télévision, des nouveaux médias et de la musique par suite de protocoles d'entente ou d'accords de contribution avec le ministère du Patrimoine canadien. La majeure partie des dépenses de la Société sont liées à ces nouveaux secteurs d'activités.

Le rôle et les responsabilités de Téléfilm Canada englobent à présent d'autres industries même si la loi constituante de la Société limite toujours celle-ci au développement de l'industrie du long métrage. À notre avis, les activités liées au développement des industries de la télévision, des nouveaux médias et de la musique ne sont pas compatibles avec le mandat légal de la Société. Si le gouvernement souhaite que Téléfilm Canada soutienne le développement de ces industries, il faut que la *Loi* reflète cette réalité.

Objectif de la vérification

8.31 Notre objectif consistait à déterminer si les activités dont nous avons eu connaissance au cours de la vérification des états financiers de Téléfilm Canada sont, à tous les égards importants, conformes à la *Loi sur Téléfilm Canada* et aux règlements administratifs de la Société.

Contexte

Évolution des activités de Téléfilm Canada

8.32 En 1967, la *Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne* (devenue, en juin 2002, la *Loi sur Téléfilm Canada*) crée la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne. La *Loi* stipule que la Société a pour mission « de favoriser et d'encourager le développement d'une industrie du long métrage au Canada. » À cette fin, la Société peut notamment :

- investir dans la production de longs métrages canadiens, en contrepartie d'un pourcentage des recettes correspondantes;
- consentir des prêts avec intérêt aux producteurs de longs métrages canadiens;
- décerner des prix ou récompenses pour réussite remarquable dans la production de longs métrages canadiens;
- accorder aux cinéastes et techniciens de cinéma qui résident au Canada des subventions pour les aider à accroître leurs compétences professionnelles;
- conseiller et aider les producteurs de longs métrages canadiens en ce qui touche la distribution de leurs films et les tâches administratives liées à la production de films;

- garantir des prêts accordés pour des activités de production et de distribution de films, suite à une modification de la *Loi* en 1994.

8.33 De 1968 à 1983, la Société se concentre sur le soutien à la production et au développement de longs métrages canadiens. Au milieu des années 1970, les investissements annuels sont de l'ordre de 3 à 4 millions de dollars. Son crédit parlementaire totalise 4,5 millions de dollars en 1982-1983.

8.34 De 1983 à 2004, le gouvernement canadien élargit de façon significative le champ d'action de la Société (devenue officiellement Téléfilm Canada en 2002). Dans le contexte de l'évolution de la technologie et pour répondre aux besoins de l'industrie de même qu'aux objectifs culturels du gouvernement, le ministère des Communications (qui cessera d'exister en 1993) et, par la suite, le ministère du Patrimoine canadien créent des fonds et des programmes dans les secteurs suivants : long métrage, télévision, nouveaux médias et musique. Téléfilm Canada s'en voit confier la gestion. La Société reçoit du financement additionnel provenant, d'une part, d'un crédit parlementaire annuel et, d'autre part, des contributions de Patrimoine canadien. Des protocoles d'entente et des accords de contribution confirment les responsabilités additionnelles de Téléfilm Canada et font état des objectifs poursuivis par le gouvernement et des contributions accordées à la Société. De plus, ils énoncent les modalités des nouveaux fonds ou programmes et précisent le cadre administratif ainsi que le cadre de reddition de comptes de Téléfilm Canada envers le Ministère. La pièce 8.2 présente l'évolution des activités de la Société de 1967 à 2001.

Pièce 8.2 Évolution des activités de la Société de 1967 à 2001

1967	Création de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (devenue officiellement Téléfilm Canada en 2002) dans le but de favoriser le développement de l'industrie du long métrage grâce à un soutien à la production de longs métrages réalisés par le secteur privé.
1983	Création du Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision afin d'aider au financement des frais de planification, de développement et de production d'émissions canadiennes dans les catégories suivantes : dramatiques, émissions de variétés, émissions pour enfants et documentaires.
1986	Création du Fonds de financement de longs métrages dans le cadre duquel Téléfilm Canada peut accorder une aide financière pour l'élaboration de scénarios, le développement de projets cinématographiques ainsi que le lancement de longs métrages dans les salles de cinéma et consentir des prêts à long terme aux maisons de distribution et aux compagnies de vente à l'étranger.
	Création du Fonds d'aide au doublage et au sous-titrage de façon à financer le doublage et le sous-titrage de productions cinématographiques et télévisuelles, canadiennes ou étrangères en vue de leur distribution sur le marché canadien.

Pièce 8.2 **Évolution des activités de la Société de 1967 à 2001 (suite)**

1988	Création du Fonds d'aide à la distribution de longs métrages dont les objectifs consistent à aider les compagnies canadiennes de distribution à acquérir des droits de distribution de longs métrages canadiens destinés aux salles de cinémas canadiennes et étrangères et à contribuer au développement des entreprises ainsi qu'aux initiatives de marketing.
1996	Création du Fonds de télévision et de câblodistribution pour la production d'émissions canadiennes (devenu le Fonds canadien de télévision en 1998). Téléfilm Canada administre un des deux programmes du Fonds, soit le Programme de participation au capital. Ce programme est la continuité du Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision de 1983 et poursuit les mêmes objectifs et activités.
1998	Création du Fonds pour le multimédia (devenu le Fonds des nouveaux médias du Canada en 2001) pour appuyer financièrement le développement, la production et la mise en marché d'œuvres multimédias et favoriser l'essor d'une industrie canadienne de production et de distribution du multimédia capable de soutenir la concurrence sur les marchés internationaux.
2000	Création du Fonds du long métrage du Canada (regroupe le Fonds de financement de longs métrages, le Fonds d'aide au doublage et au sous-titrage et le Fonds d'aide à la distribution de longs métrages). Les activités financées sont similaires à celles des fonds initiaux.
2001	Création du Programme des entrepreneurs de la musique, qui comporte deux composantes : une aide financière pour l'élaboration ou la mise à jour d'un plan d'affaires quinquennal qui s'inscrit dans les objectifs visés par le Programme et une aide pour la mise en œuvre de ces plans.

8.35 Les nouveaux programmes et les ressources financières additionnelles permettent à Téléfilm Canada d'appuyer financièrement les diverses étapes menant à la présentation d'un produit cinématographique et télévisuel, c'est-à-dire l'élaboration de scénarios, la production, la distribution et la promotion tant au Canada qu'à l'étranger. De même, la Société peut fournir un apport financier au développement, à la production et à la mise en marché de produits nouveaux médias. Enfin, elle peut soutenir l'industrie de la musique grâce à une aide financière offerte aux entreprises œuvrant dans ce domaine. Le financement que le gouvernement a accordé à la Société pour l'exercice 2003-2004 totalise 199 millions de dollars, soit un crédit parlementaire de 128 millions et des contributions du ministère du Patrimoine canadien de 71 millions.

Questions

La majeure partie des engagements sont liés à des secteurs d'activités autres que celui du long métrage

8.36 Les engagements liés au développement des industries de la télévision, des nouveaux médias et de la musique représentent la majeure partie des engagements de Téléfilm Canada. La pièce 8.3 montre que ces engagements représentent 62 p. 100 de l'ensemble des engagements des trois derniers exercices.

Pièce 8.3 Engagements annuels par secteur d'activités, de 2001-2002 à 2003-2004 (en millions de dollars)

		Autres secteurs d'activités			
Exercice	Long métrage	Télévision	Nouveaux médias	Musique	Total
2001-2002	61,6	111,3	10,1	-	183
2002-2003	84,4	117,5	6,1	4,5	212,5
2003-2004	91,4	115,9	9,5	8,7	225,5
Total	237,4	344,7	25,7	13,2	621
	38 %	56 %	4 %	2 %	100 %

Source : Rapports annuels de Téléfilm Canada de 2001-2002 à 2003-2004

8.37 Afin de s'acquitter de son mandat initial et de ses responsabilités additionnelles, Téléfilm Canada dispose d'un financement provenant :

- d'un crédit parlementaire approuvé annuellement par le Parlement et libellé « Paiements à Téléfilm Canada devant servir aux fins prévues par la *Loi sur Téléfilm Canada* »; ce crédit permet de financer toutes les activités liées au développement de l'industrie du long métrage et une partie des activités liées au secteur de la télévision;
- de contributions de Patrimoine canadien, qui permettent le financement d'une partie des activités liées aux secteurs de la télévision et de la totalité des activités liées aux secteurs des nouveaux médias et de la musique;
- des recettes provenant de la récupération sur investissements, qui doivent être réinvesties dans le secteur d'activité initial;
- de contributions d'un organisme privé sans but lucratif, pour le financement d'une partie des activités liées au secteur de la télévision.

Les crédits parlementaires et les contributions de Patrimoine canadien représentent respectivement 53 p. 100 et 30 p. 100 du financement global de la Société pour la période de 2001 à 2004.

Initiatives en vue de modifier la *Loi*

8.38 Au cours des dernières années, un certain nombre de rapports ont recommandé au gouvernement de réviser la *Loi* afin de clarifier le mandat de la Société. Au nombre de ces rapports, mentionnons les suivants : le Rapport du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Rapport Nielsen), en 1985; le Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion (Rapport Caplan-Sauvageau), en 1986; le Rapport du Comité permanent des communications et de la culture, en 1988 et le Rapport du Comité d'examen des mandats de la Société Radio-Canada, de l'Office national du film et de Téléfilm Canada (Rapport Juneau), en 1996. Le récent Rapport du Comité

permanent du patrimoine canadien (Rapport Lincoln), publié en juin 2003, aborde également la nécessité de clarifier le mandat de plusieurs organismes culturels dont Téléfilm Canada.

8.39 Au cours de notre vérification, nous avons pris connaissance de documents, datés de 1986 et des années antérieures. Ces documents font état de certaines initiatives lancées en vue notamment de faire adopter une expression générique pour décrire le mandat de la Société, par exemple l'expression « industries culturelles » qui engloberait, entre autres, les secteurs de la télévision, des nouveaux médias et de la musique. Nous avons également constaté que, depuis 2001, le mandat de la Société et les changements à la *Loi* font l'objet de discussions tant avec le ministère du Patrimoine canadien qu'au sein du Conseil d'administration de Téléfilm Canada. Toutefois, ces initiatives et ces discussions n'ont pas mené à la présentation d'un projet de loi.

8.40 Nous avons été informés que des représentants de Téléfilm et du ministère du Patrimoine canadien ont entrepris, en 2003, la révision de la *Loi sur Téléfilm Canada* afin que le contexte opérationnel actuel de la Société, les pouvoirs qui sont accordés à celle-ci et les principes de gouvernance moderne y soient reflétés.

La *Loi sur Téléfilm Canada* n'a pas été modifiée

8.41 L'expansion des activités de Téléfilm Canada s'est réalisée au cours des années sans que la loi constituante de la Société ne soit modifiée. Le gouvernement a plutôt eu recours à des accords de contribution pour les activités autres que celles liées au long métrage.

8.42 Le Bureau du vérificateur général a exprimé à la direction de Téléfilm Canada ainsi qu'au Comité de vérification et des finances de la Société, sa préoccupation à l'égard de l'élargissement des activités par rapport au mandat légal, tout en notant les efforts de réflexion. En 2004, nous avons émis une réserve à l'égard de la conformité des activités à la *Loi sur Téléfilm Canada* dans notre rapport de vérification sur les états financiers de la Société. Nous sommes d'avis que les activités liées au développement des industries de la télévision, des nouveaux médias et de la musique ne sont pas compatibles avec le mandat de la Société.

Conclusion

8.43 Dans son rapport annuel, y compris ses états financiers, Téléfilm Canada décrit clairement ses activités et présente séparément les dépenses liées à chaque secteur d'activités. Il n'en demeure pas moins que les activités liées au développement des industries de la télévision, des nouveaux médias et de la musique ne sont pas compatibles avec le mandat de la Société, c'est-à-dire développer l'industrie du long métrage.

8.44 Si le gouvernement souhaite que Téléfilm Canada appuie le développement des industries de la télévision, des nouveaux médias et de la musique, il faut que la *Loi sur Téléfilm Canada* soit révisée et que les modifications nécessaires soient adoptées par le Parlement.

Recommandation

8.45 Le gouvernement devrait clarifier le mandat et les pouvoirs qu'il veut donner à Téléfilm Canada, modifier la *Loi sur Téléfilm Canada* en conséquence et faire approuver ses décisions par le Parlement.

Réponse du ministère du Patrimoine canadien : Patrimoine canadien se prépare présentement à mettre de l'avant des propositions afin de répondre à la situation.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Nancy Cheng
Directrice principale : Francine Deneault-Bissonnette
Chef de mission : Louise Grand'Maison

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexes

Table des matières

Annexes

A. *Loi sur le vérificateur général* 1

B. *Loi sur la gestion des finances publiques* 7

C. Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes, 2003-2004 14

D. Rapport qui découle de la vérification du rapport du président du Conseil du Trésor au Parlement 15

E. Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada 16

Annexe A *Loi sur le vérificateur général*

L.R.C., ch. A-17
Loi concernant le bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable.
1995, ch. 43, art. 1.

Titre abrégé

Titre abrégé

1. *Loi sur le vérificateur général.* 1976–77, ch. 34, art. 1.

Définition

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« commissaire » « commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).

« développement durable » « développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

« ministère » « ministère » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« ministère de catégorie I » « ministère de catégorie I »

a) Tout ministère mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques;*

b) tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 24(3);

c) tout ministère mentionné à l'annexe.

« ministre compétent » « ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« registraire » « registraire » La Banque du Canada et un agent comptable nommé en vertu de la partie IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« société d'État » « société d'État » S'entend au sens de l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« stratégie de développement durable » « stratégie de développement durable » Stratégie comportant les objectifs et plans d'action d'un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable.

« vérificateur général » « vérificateur général » Le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1). 1976-77, ch. 34, art. 2; 1984, ch. 31, art. 14; 1995, ch. 43, art. 2.

Le vérificateur général du Canada

Nomination et mandat

3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur fédéral est de soixante-cinq ans.

Mandat non renouvelable

(3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance

(4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions. 1976-77, ch. 34, art. 3.

Traitement

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Régime de pension

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la fonction publique peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de cette loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension de la fonction publique*. 1976-77, ch. 34, art. 4; 1980-81-82-83, ch. 50, art. 23, ch. 55, art. 1.

Fonctions

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi. 1976-77, ch. 34, art. 5.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les Comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves. 1976-77, ch. 34, art. 6; 1980-81-82-83, ch. 170, art. 25.

Rapports à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention – outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) – au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre;

f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

Dépôt du rapport annuel devant la Chambre des communes

(3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis au président de la Chambre au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte; ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception.

Préavis de l'objet du rapport supplémentaire

(4) Le vérificateur général adresse au président de la Chambre des communes un préavis circonstancié de tout rapport supplémentaire qu'il entend soumettre en vertu du paragraphe (1).

Dépôt du rapport supplémentaire devant la Chambre des communes

(5) Le rapport supplémentaire est soumis au président de la Chambre des communes le trentième jour suivant le préavis ou à l'expiration du délai plus long qui y est indiqué; le président doit déposer le rapport devant la Chambre sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception. 1976-77, ch. 34, art. 7; 1994, ch. 32, art. 1 et 2; 1995, ch. 43, art. 3.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du prochain rapport en vertu du paragraphe 7(1).

Soumission des rapports au président et dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 19(2) sont soumis au président de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si elle ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur. 1976-77, ch. 34, art. 8; 1994, ch. 32, art. 3.

Examen

9. Le vérificateur général :

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire;

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis. 1976-77, ch. 34, art. 9.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du Conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics. 1976-77, ch. 34, art. 10.

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 11.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de l'administration publique fédérale des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil du Trésor. 1976-77, ch. 34, art. 12.

Accès à l'information

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une société d'État, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la société et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin, il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la partie I de la *Loi sur les enquêtes*. 1976-77, ch. 34, art. 13.

Utilisation des rapports des vérificateurs des sociétés d'État

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une société d'État ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute société d'État d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une société d'État n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette société de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la société et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 14.

Personnel du Bureau du vérificateur général

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois fédérales et de leurs règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son bureau par les lois de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du Conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans cette loi à l'article 21 en matière d'appel et à l'article 34 en matière d'enquête.

Suspension

(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son bureau. 1976-77, ch. 34, art. 15; 1992, ch. 54, art. 79.

Nomination du commissaire

15.1 (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

Fonctions

(2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable. 1995, ch. 43, art. 4.

Attributions en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor par la *Loi sur la gestion des finances publiques* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 7(1)e) et des articles 11 à 13 de cette loi. 1976-77, ch. 34, art. 16.

Normes de classification

17. Le personnel du Bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci. 1976-77, ch. 34, art. 18.

Délégation

18. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son bureau qui devra, au-dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 19.

Budget des dépenses

Prévisions budgétaires

19. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial

(2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes. 1976-77, ch. 34, art. 20.

Attribution des crédits

20. Les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relatives au chapitre des dotations ne s'appliquent pas au bureau du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 21.

Vérification du Bureau du vérificateur général

Vérification du bureau du vérificateur général

21. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du Conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent. Ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si elle ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs. 1976-77, ch. 34, art. 22.

Développement durable

Mission

21.1 Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;

b) la protection de la santé des Canadiens;

c) la protection des écosystèmes;

d) le respect des obligations internationales du Canada;

e) la promotion de l'équité;

f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;

g) la prévention de la pollution;

h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir. 1995, ch. 43, art. 5.

Pétition

22. (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.

Accusé de réception

(2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.

Réponse du ministre

(3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.

Plusieurs signataires

(4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux. 1995, ch. 43, art. 5.

Contrôle

23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour :

a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).

Rapport du commissaire

(2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment :

a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier;

c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).

Dépôt du rapport

(3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport. 1995, ch. 43, art. 5.

Dépôt de la stratégie de développement

24. (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable de celui-ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).

Révision de la stratégie et dépôt

(2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la révision.

Assujettissement

(3) Sur recommandation du ministre compétent d'un ministère qui n'est pas mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).

Date fixée par le gouverneur en conseil

(4) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

Règlements

(5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable. 1995, ch. 43, art. 5.

Annexe B *Loi sur la gestion des finances publiques*

L.R., c. F-11
Extraits de la Partie X

SOCIÉTÉS D'ÉTAT
Gestion financière

Documents comptables

131. (1) Chaque société d'État mère veille, tant en ce qui la concerne qu'en ce qui concerne ses filiales à cent pour cent :

a) à faire tenir des documents comptables;

b) à mettre en oeuvre, en matière de finances et de gestion, des moyens de contrôle et d'information et à faire appliquer des méthodes de gestion.

Idem

(2) Pour l'application du paragraphe (1), la société veille, dans la mesure du possible à ce que :

a) ses actifs et ceux de chaque filiale soient protégés et contrôlés;

b) ses opérations et celles de chaque filiale se lassent en conformité avec la présente partie et les règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou de la filiale ainsi qu'en conformité avec les instructions qui ont été données à la société;

c) la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles et de celles de chaque filiale s'effectue dans de bonnes conditions de rentabilité et à ce que ses opérations et celles de la filiale soient réalisées avec efficacité.

Vérification interne

(3) Afin de surveiller l'observation des paragraphes (1) et (2), chaque société d'État mère fait faire des vérifications internes de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, sauf si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

États financiers

(4) La société d'État mère établit, et fait établir par ses filiales à cent pour cent, pour chaque année, des états financiers selon les principes comptables généralement reconnus, compte tenu des obligations complémentaires prévues par les éventuels règlements d'application du paragraphe (6).

Présentation matérielle

(5) Les états financiers d'une société d'État mère et d'une filiale à cent pour cent doivent mettre en évidence les principales activités de la société ou de la filiale.

Règlements

(6) Pour l'application du paragraphe (4), le Conseil du Trésor peut prendre des règlements à l'égard des états financiers, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une société d'État mère en particulier ou qui fait partie d'une catégorie particulière; toutefois, dans le cas des états financiers, ces règlements ne peuvent qu'ajouter aux principes comptables généralement reconnus.
1991, ch. 24, art. 41.

Rapports du vérificateur

Rapport annuel du vérificateur

132. (1) Chaque société d'État mère fait établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, en conformité avec les règlements sur :

a) les états financiers prévus à l'article 131 et les états financiers révisés prévus au paragraphe 133(3);

b) les renseignements chiffrés qui doivent faire l'objet d'une vérification en conformité avec le paragraphe (5).

Idem

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) est adressé au ministre de tutelle et comporte notamment les éléments suivants :

a) des énoncés distincts indiquant si, selon le vérificateur :

(i) les états financiers sont présentés sincèrement en conformité avec les principes comptables généralement reconnus appliqués d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(ii) les renseignements chiffrés sont précis sous tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(iii) les opérations de la société et de ses filiales qui ont été portées à sa connaissance au cours de l'établissement de son rapport ont été effectuées en conformité avec la présente partie et ses règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou des filiales et les instructions qui ont été données à la société;

b) la mention des autres questions qui relèvent de la compétence du vérificateur dans le cadre de l'établissement du rapport et qui, selon lui, devraient être portées à l'attention du Parlement.

Règlements

(3) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir la façon d'établir le rapport visé au paragraphe (1), ainsi que sa présentation matérielle.

Rapports distincts

(4) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le vérificateur d'une société d'État mère peut établir des rapports distincts sur les états mentionnés à l'alinéa (1)a) et sur les renseignements visés à l'alinéa (1)b) si, selon lui, cela est souhaitable.

Renseignements chiffrés

(5) Le Conseil du Trésor peut exiger que les renseignements chiffrés qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'une société d'État mère en vertu du paragraphe 150(3) fassent l'objet d'une vérification.

Autres rapports

(6) Le vérificateur d'une société d'État mère établit tout autre rapport sur la société ou sur l'une de ses filiales à cent pour cent que le gouverneur en conseil peut exiger.

Examens

(7) Le vérificateur d'une société d'État procède aux examens qu'il estime nécessaires pour lui permettre d'établir les rapports visés aux paragraphes (1) ou (6).

Utilisation des données d'une vérification interne

(8) Le vérificateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1991, ch. 24, art. 42.

Erreurs et omissions

133. (1) Les administrateurs et les dirigeants d'une société d'État avisent immédiatement le vérificateur et, le cas échéant, le comité de vérification de la société des erreurs ou omissions qu'ils trouvent dans un état financier sur lequel le vérificateur ou un de ses prédécesseurs a fait un rapport ou dans un rapport établi par l'un de ceux-ci en conformité avec l'article 132.

Idem

(2) Le vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur qui est avisé de l'existence d'une erreur ou d'une omission visée au paragraphe (1), ou qui en trouve une, en avise immédiatement tous les administrateurs de la société s'il estime qu'elle est importante.

Rectificatif

(3) À la suite de l'avis prévu au paragraphe (2), la société établit un état financier révisé et, s'il y a lieu, le vérificateur ou son prédécesseur apporte un rectificatif au rapport; un exemplaire du document en cause est remis au ministre de tutelle. 1984, ch. 31, art. 11.

Vérificateurs

Nomination

134. (1) Le vérificateur d'une société d'État mère est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le révoquer à tout moment, après consultation du conseil d'administration par le ministre de tutelle.

Vérificateur général

(2) À compter du 1er janvier 1989, le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil vérificateur ou covérificateur de chaque société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Idem

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux sociétés d'État mères dont le vérificateur est, en vertu d'une autre loi fédérale, le vérificateur général du Canada; celui-ci peut cependant être nommé vérificateur ou covérificateur d'une société d'État mère en vertu du paragraphe (1); le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui.

Exception

(4) Par dérogation au paragraphe (1), lorsque le rapport visé au paragraphe 132(1) est à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient cette filiale nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur de celle-ci; le paragraphe (6) et les articles 135 à 137 s'appliquent alors à ce vérificateur comme s'il s'agissait de la filiale.

Conditions de nomination

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les conditions à respecter dans la nomination d'un vérificateur en conformité avec les paragraphes (1) ou (4).

Renouvellement

(6) Le mandat du vérificateur d'une société d'État mère est renouvelable.

Prolongation du mandat

(7) Par dérogation au paragraphe (1), s'il n'est pas pourvu à sa succession, le mandat du vérificateur d'une société d'État mère se poursuit jusqu'à la nomination de son remplaçant. 1984, ch. 31, art. 11.

Conditions requises

135. (1) Pour être vérificateur d'une société d'État mère, il faut être indépendant de la société, des personnes morales de son groupe et de leurs administrateurs ou dirigeants.

Indépendance

(2) Pour l'application du présent article :

a) l'indépendance est une question de fait;

b) est réputée ne pas être indépendante la personne qui, ou dont un associé :

(i) est associé, administrateur, dirigeant ou salarié de la société d'État mère, d'une personne morale de son groupe ou est associé d'un de leurs administrateurs, dirigeants ou salariés,

(ii) est le véritable propriétaire ou détient, directement ou indirectement, par un fiduciaire, un représentant légal, un mandataire ou un autre intermédiaire, le contrôle d'une partie importante des actions ou dettes de la société d'État mère ou de l'une des personnes morales de son groupe,

(iii) a été séquestre, séquestre-gérant, liquidateur ou syndic de faillite de la société d'État mère ou d'une personne morale de son groupe dans les deux ans précédant sa nomination éventuelle au poste de vérificateur de la société.

Démission

(3) Le vérificateur d'une société d'État mère doit démissionner dès qu'à sa connaissance il ne remplit plus les conditions requises par le présent article. 1984, ch. 31, art. 11.

Maintien des restrictions spéciales

136. Les articles 134 et 135 n'ont pas pour effet de permettre la nomination, le renouvellement ou la poursuite du mandat à titre de vérificateur d'une société d'État mère, de personnes qui ne satisfont pas aux conditions d'aptitude correspondantes prévues par une autre loi fédérale. 1984, ch. 31, art. 11.

Démission

137. La démission du vérificateur d'une société d'État mère prend effet au moment où la société en reçoit un avis écrit ou, si elle est ultérieure, à la date que précise l'avis. 1984, ch.31, art. 11.

Examens spéciaux

Règle générale

138. (1) Chaque société d'État mère fait procéder à un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si, dans la mesure du possible, la mise en œuvre des moyens et l'application des méthodes visés à l'alinéa 131(1)b) se sont effectuées pendant la période considérée, conformément aux dispositions des alinéas 131(2)a) et c).

Périodicité

(2) Les examens spéciaux sont au moins quinquennaux; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de tutelle ou du conseil d'administration de la société en cause.

Plan d'action

(3) Avant de procéder à ses travaux, l'examinateur étudie les moyens et méthodes de la société visée et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend appliquer; il présente ce plan d'action au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de celle-ci.

Désaccord

(4) Les désaccords entre l'examinateur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés :

a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;

b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient.

Utilisation des données d'une vérification interne

(5) L'examinateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport

139. (1) Ses travaux terminés, l'examinateur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Contenu

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) comporte notamment les éléments suivants :

a) un énoncé indiquant si, selon l'examinateur, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe 138(3), il peut être garanti que, dans la mesure du possible, les moyens et méthodes étudiés n'ont pas de défauts graves;

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure l'examinateur s'est fié aux résultats d'une vérification interne. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au ministre de tutelle

140. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du ministre de tutelle, les lui transmet, après consultation du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, des conseils de la société et de la filiale, dans un rapport spécial dont il remet un exemplaire aux conseils consultés. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au Parlement

141. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du Parlement, établit à leur sujet, après consultation du ministre de tutelle et du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, du ministre et des conseils de la société et de la filiale, un rapport spécial destiné à être incorporé dans le rapport annuel suivant de la société et dont il remet un exemplaire au ministre, aux conseils consultés et au vérificateur général. 1984, ch. 31, art. 11.

Examinateur

142. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), c'est le vérificateur d'une société d'État mère qui est chargé de l'examen spécial.

Idem

(2) Le gouverneur en conseil, s'il estime contre-indiqué de voir confier l'examen spécial au vérificateur de la société d'État mère, peut, après consultation du conseil d'administration de la société par le ministre de tutelle, en charger un autre vérificateur remplissant les conditions requises; il peut également révoquer ce dernier à tout moment, après pareille consultation.

Exception

(3) Lorsqu'un examen spécial se porte de façon distincte sur une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale nomme à cet effet, après consultation du conseil d'administration de celle-ci, un vérificateur remplissant les conditions requises.

Dispositions applicables

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les articles 135 et 137 s'appliquent à l'examinateur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Vérificateur général

(5) Le vérificateur général du Canada peut être nommé examinateur; le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui. 1984, ch. 31, art. 11.

Consultation du vérificateur général

Règle générale

143. Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent à tout moment consulter le vérificateur général du Canada sur tout point qui relève de la vérification ou de l'examen spécial; ils doivent le consulter sur toute question qui, selon eux, devrait être portée à l'attention du Parlement en vertu de l'alinéa 132(2)*b)* ou l'article 141. 1984, ch. 31, art. 11.

Accès aux renseignements

Règle générale

144. (1) Les administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires d'une société d'État, ou leurs prédécesseurs, doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) lui fournir des renseignements et des éclaircissements;

b) lui donner accès aux registres, livres, comptes, pièces justificatives et autres documents de la société ou de ses filiales.

Ils se conforment à la demande dans la mesure où le vérificateur ou l'examinateur l'estime nécessaire pour établir les rapports prévus par la présente section et où il leur est normalement possible de le faire.

Idem

(2) Les administrateurs d'une société d'État doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) recueillir auprès des administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires, ou de leurs prédécesseurs, les renseignements et éclaircissements que ces personnes peuvent normalement fournir et que le vérificateur ou l'examinateur estiment nécessaires pour leur permettre d'établir les rapports prévus par la présente section;

b) fournir les renseignements et éclaircissements ainsi recueillis au vérificateur ou à l'examinateur.

Autres rapports

(3) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent normalement se fier aux rapports des autres vérificateurs ou examinateurs. 1991, ch. 24, art. 50.

Orientations

Restrictions

145. La présente partie ou ses règlements n'ont pas pour effet d'autoriser le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État à exprimer leur opinion sur le bien-fondé de questions d'orientation, notamment sur celui :

a) des buts de la société ou des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer, tels qu'ils figurent dans son acte constitutif;

b) des objectifs de la société;

c) des décisions touchant les activités ou les orientations de la société prises par celle-ci ou le gouvernement du Canada. 1984, ch. 31, art. 11.

Immunité

Immunité relative

146. Les vérificateurs et les examinateurs d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent, ainsi que leurs prédécesseurs, jouissent d'une immunité relative en ce qui concerne les déclarations orales ou écrites et les rapports qu'ils font en vertu de la présente partie ou de ses règlements. 1991, ch. 24, art. 43.

Coûts

Coûts des vérifications et examens

147. (1) Il est rendu compte au président du Conseil du Trésor des montants versés au vérificateur ou examinateur d'une société d'État pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141.

Idem

(2) Dans le cas où le vérificateur général est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les frais qu'il engage pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141 figurent dans son rapport annuel suivant et sont supportés par son bureau. 1984, ch. 31, art. 11.

Comité de vérification

Constitution de comité

148. (1) Chaque société d'État mère dont le conseil d'administration se compose d'au moins quatre membres constitue un comité de vérification formé d'au moins trois administrateurs dont la majorité n'est pas prise parmi ses dirigeants ou salariés ou ceux d'une personne morale de son groupe.

Idem

(2) Dans le cas où il se compose de moins de quatre membres, le conseil d'administration fait office de comité de vérification de la société, il est dès lors chargé des fonctions que les dispositions de la présente partie attribuent à celui-ci, ces dispositions s'interprétant en conséquence.

Fonctions

(3) Le comité de vérification d'une société d'État mère est chargé des fonctions suivantes :

a) réexaminer les états financiers à incorporer dans le rapport annuel de la société et conseiller le conseil d'administration à leur égard;

b) surveiller la vérification interne visée au paragraphe 131(3);

c) réexaminer le rapport annuel du vérificateur de la société visé au paragraphe 132(1) et conseiller le conseil d'administration à son égard;

d) dans le cas d'une société visée par un examen spécial, réexaminer le plan et le rapport mentionnés aux articles 138 à 141 et conseiller le conseil d'administration à cet égard;

e) exécuter les autres fonctions que lui attribuent le conseil d'administration, l'acte constitutif ou les règlements administratifs de la société.

Présence du vérificateur ou de l'examinateur

(4) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État mère ont le droit de recevoir avis de chacune des réunions du comité de vérification, d'y assister aux frais de la société et d'y prendre la parole; en outre, sur demande d'un membre du comité de vérification, ils doivent assister aux réunions du comité, ou à telles d'entre elles, qui se tiennent pendant la durée de leur mandat.

Tenue des réunions

(5) Le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État mère ou un membre du comité de vérification peut demander la tenue d'une réunion du comité.

Filiale à cent pour cent

(6) Lorsque les rapports visés au paragraphe 132(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, les paragraphes (1) à (5) s'appliquent à elle, compte tenu des adaptations de circonstance, comme si :

a) toute mention d'une société d'État mère était une mention de la filiale;

b) toute mention à l'alinéa (3)a) du rapport annuel de la société était une mention de celui de la société d'État mère qui détient la filiale. 1991, ch. 24, art. 50.

Rapports

Comptes, etc. au Conseil du Trésor ou au ministre de tutelle

149. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

Avis des changements importants

(2) Le premier dirigeant d'une société d'État mère avise dans les plus brefs délais possible le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor et les administrateurs de la société qui ne sont pas déjà au courant des changements, notamment de la situation financière, qui, selon lui, pourraient avoir, par rapport aux objectifs de la société, des conséquences importantes sur les résultats de celle-ci, y compris, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, ou sur les besoins financiers de la société.

Rapport sur les filiales à cent pour cent

(3) Les sociétés d'État mères indiquent sans délai au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor les personnes morales qui deviennent ses filiales à cent pour cent ou cessent de l'être. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel

150. (1) Le plus tôt possible, mais de toute façon dans les trois premiers mois suivant chaque exercice, les sociétés d'État mères remettent un rapport annuel de leurs activités pendant l'exercice en même temps au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor; le ministre de tutelle en fait déposer un exemplaire devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci qui suivent sa réception.

Renvoi en comité

(2) Le rapport annuel déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux activités de la société d'État qui a établi le rapport.

Présentation matérielle et contenu

(3) Le rapport annuel d'une société d'État mère contient notamment les éléments suivants :

a) les états financiers de la société visés à l'article 131;

b) le rapport annuel du vérificateur visé au paragraphe 132(1);

c) un énoncé de la mesure dans laquelle la société a réalisé ses objectifs pour l'exercice en question;

d) les renseignements chiffrés qu'exige le Conseil du Trésor sur les résultats de la société et, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, par rapport à ses objectifs;

e) les autres renseignements qu'exigent la présente loi, une autre loi fédérale, le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances.

En outre, le rapport annuel doit mettre en évidence les principales activités de la société et de ses filiales à cent pour cent.

Idem

(4) En plus des autres obligations que prévoient la présente loi ou une autre loi fédérale, le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir les renseignements à porter dans les rapports annuels et la présentation matérielle de ces renseignements. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport global

151. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, avant la fin de l'année civile, un rapport global des activités de toutes les sociétés d'État mères dont l'exercice se termine au plus tard le 31 juillet.

Renvoi en comité

(2) Le rapport global déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux sociétés d'État.

Contenu

(3) Le rapport global visé au paragraphe (1) contient notamment les éléments suivants :

a) la liste à une date déterminée de toutes les sociétés d'État, et de toutes les personnes morales dont les actions sont détenues par Sa Majesté, une société d'État, en leur nom ou en fiducie pour elles;

b) des données sur l'emploi et la situation financière, y compris le total des emprunts des sociétés d'État mères;

c) les autres renseignements qu'exige le président du Conseil du Trésor.
1984, ch. 31, art.11.

Rapport annuel

152. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, au plus tard le 31 décembre, un exemplaire du rapport indiquant les résumés et les rapports annuels dont la présente partie prévoit le dépôt avant le 31 juillet précédent, les délais à observer pour le dépôt et les dates effectives de celui-ci.

Attestation

(2) Le vérificateur général atteste, dans son rapport annuel à la Chambre des communes, l'exactitude des renseignements que contient le rapport déposé conformément au paragraphe (1). 1991, ch. 24, art. 44.

Annexe C Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes, 2003-2004

Les rapports qui suivent ont été déposés après la publication de notre rapport de novembre 2003. Vous pouvez les consulter dans le site Web du Parlement du Canada (www.parl.gc.ca).

37e législature, 2e session

Rapport 24 — Chapitre 10 (Ministère de la Justice - Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu) du Rapport de la vérificatrice générale du Canada de décembre 2002 (Déposé à la Chambre le 30 octobre 2003)

Rapport 25 — Chapitre 5 (Citoyenneté et immigration Canada - L'application de la loi et le contrôle) du Rapport de la vérificatrice générale du Canada d'avril 2003 (Déposé à la Chambre le 6 novembre 2003)

Rapport 26 — Chapitre 4 (Service correctionnel Canada - La réinsertion sociale des délinquantes) du Rapport de la vérificatrice générale du Canada d'avril 2003 (Déposé à la Chambre le 6 novembre 2003)

37e législature, 3e session

Rapport 1 — Loi sur la dénonciation (Déposé à la Chambre le 25 février 2004)

Rapport 2 — Loi sur la dénonciation (Déposé à la Chambre le 12 mars 2004)

Rapport 3 — Rapport de l'examen par les pairs sur les pratiques de vérification d'optimisation des ressources du Bureau du vérificateur général du Canada (Déposé à la Chambre le 1er avril 2004)

Rapport 4 — Rapport de la vérificatrice générale du Canada sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (Déposé à la Chambre le 19 avril 2004)

Rapport 5 — Honoraires légaux des fonctionnaires appelés à témoigner (Déposé à la Chambre le 21 avril 2004)

Annexe D Rapport qui découle de la vérification du rapport du président du Conseil du Trésor au Parlement

Rapports annuels et résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État mères, présentés au Parlement

Selon la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, le président du Conseil du Trésor doit déposer devant chacune des Chambres du Parlement un rapport qui renferme des renseignements sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels, des résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État qui sont visées par les dispositions régissant la présentation des rapports de la partie X de la *Loi*. La *Loi* exige aussi que la vérificatrice générale vérifie l'exactitude de l'information contenue dans le rapport et rende compte de cette vérification dans son rapport annuel à la Chambre des communes.

La responsabilité du rapport sur les dépôts incombe au président du Conseil du Trésor et ce rapport est inclus dans son *Rapport annuel au Parlement 2004 : Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts* qui doit être déposé au plus tard le 31 décembre. (Le rapport annuel de 2004 n'était pas déposé au moment de publier notre rapport.) Le rapport sur les dépôts des rapports permet au Parlement de tenir les ministres de tutelle (et, en définitive, les sociétés d'État) responsables de fournir, dans les délais prévus par la loi, les renseignements exigés par la *LGFP*. Par conséquent, le rapport doit indiquer « les délais à observer » et les dates auxquels les rapports annuels et les résumés des plans d'entreprise, des budgets d'investissement et des budgets de fonctionnement (et les modifications apportées à ceux-ci) devaient être déposés devant chacune des Chambres; et la date effective du dépôt.

Rapport du vérificateur

À la Chambre des communes

Conformément au paragraphe 152(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, j'ai vérifié, pour l'exercice terminé le 31 juillet 2004, l'information présentée dans le rapport *Dépôt des rapports des sociétés d'État au Parlement* inclus dans le *Rapport annuel au Parlement 2004 : Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*. La responsabilité du rapport incombe au président du Conseil du Trésor. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur cette information en me fondant sur ma vérification.

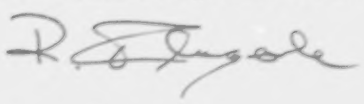
Ma vérification a été effectuée conformément aux normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que l'information divulguée dans le rapport est exempte d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle, par sondages, des éléments probants à l'appui des dates et des autres éléments d'information fournis dans le rapport.

À mon avis, l'information contenue dans le rapport *Dépôt des rapports des sociétés d'État au Parlement* est exacte, à tous les égards importants, conformément à la section « Délais prescrits pour les dépôts des documents au Parlement ».

Dans le paragraphe suivant, je mets l'accent sur certains renseignements qui, selon moi, peuvent intéresser les parlementaires, mais que le rapport *Dépôt des rapports des sociétés d'État au Parlement*, dans sa forme actuelle, ne divulgue pas spécifiquement, ni ne met en évidence. Comparativement à l'an dernier, il y a eu amélioration dans le respect des échéances pour ce qui est du dépôt des rapports des sociétés d'État.

Notre analyse de l'information présentée dans le rapport de cette année révèle que 55 documents ont été déposés en retard. Cela représente une diminution de 17 cas par rapport à l'an dernier. Toutefois, le rapport ne révèle pas que, dans 10 cas — comparativement à 18 l'an dernier —, les plans d'entreprise n'ont été approuvés par le gouverneur en conseil qu'après le début de la période visée et que dans 3 cas — comparativement à 14 l'an dernier —, les plans ont été approuvés plus de deux mois après le début de la période visée.

Pour la vérificatrice générale du Canada,



Richard Flageole, FCA
vérificateur général adjoint

Ottawa, Canada
Le 18 octobre 2004

Annexe E Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada

En vertu de l'article 147 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* le Bureau est tenu de révéler le coût des rapports de vérification de toutes les sociétés d'État (voir la pièce E.1), sauf de celles qui font l'objet d'une exemption aux termes de l'article 85 de la *Loi*. Le rapport du vérificateur général exprime une opinion sur les états financiers d'une société et sur la conformité de celle-ci aux autorisations spécifiées. Le rapport peut également porter sur toute autre question jugée importante.

Aux termes de l'article 68 de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion*, le Bureau est tenu de déclarer le coût des rapports de vérification de la Société Radio-Canada. Pour l'exercice clos le 31 mars 2004, le coût total du rapport de vérification annuelle a été de 698 535 $.

En 2003-2004, le Bureau a mené à terme l'examen spécial de sept sociétés d'État.

Un examen spécial permet de déterminer si les systèmes d'information et de contrôle financiers, de contrôle et d'information de gestion ainsi que les pratiques de gestion de la société peuvent donner une assurance raisonnable que :

- les éléments d'actif de la société ont été protégés et contrôlés;
- la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles a été économique et efficiente;
- ses opérations ont été menées d'une manière efficace.

Les coûts des examens spéciaux effectués par le Bureau se sont élevés à :

Administration de pilotage du Pacifique Canada	126 973 $
Construction de Défense Limitée	181 470
Société de développement du Cap-Breton	434 990
Société des ponts fédéraux Limitée	312 578
VIA Rail Canada Inc.	1 177 654
Corporation de développement des investissements du Canada (covérification)	61 648
Société canadienne d'hypothèques et de logement (covérification)	829 487

Pièce E.1 Coût des rapports annuels de vérification pour les exercices clos le 31 mars 2004 ou avant

Société d'État	Exercice clos le	Coût
Administration de pilotage de l'Atlantique	31.12.03	70 230 $
Administration de pilotage des Grands Lacs, Limitée	31.12.03	115 694
Administration de pilotage des Laurentides	31.12.03	76 825
Administration de pilotage du Pacifique	31.12.03	45 807
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	31.03.04	308 520
Autorité du pont Blue Water	31.08.04	48 200
Banque de développement du Canada (covérificateur)	31.03.04	319 887
Commission canadienne du lait	31.07.03	131 228
Commission canadienne du tourisme	31.12.03	280 124
Commission de la capitale nationale	31.03.04	188 824
Conseil canadien des normes	31.03.04	52 648
Construction de Défense (1951) Limitée	31.03.04	74 597
Corporation commerciale canadienne	31.03.04	110 736
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.03	65 860
Corporation du Pont international de la Voie maritime, Ltée (La)	31.12.03	53 888
Corporation des Fonds d'investissements du Cap-Breton	31.03.04	33 026
Énergie atomique du Canada limitée (covérificateur)	31.03.04	279 457
Exportation et développement Canada	31.12.03	600 438
Financement agricole Canada	31.03.04	507 919
Marine Atlantique S.C.C.	31.12.03	251 369
Monnaie royale canadienne	31.12.03	373 858
Musée canadien de la nature	31.03.04	106 662
Musée canadien des civilisations	31.03.04	99 650
Musée des beaux-arts du Canada	31.03.04	99 986
Musée national des sciences et de la technologie	31.03.04	65 162
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.03	118 119
Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée (Les)	31.03.04	86 491
Queen's Quay West Land Corporation	31.03.04	43 275
Ridley Terminals Inc.	31.12.03	71 101
Société canadienne d'hypothèques et de logement (covérificateur)	31.12.03	287 889
Société d'assurance-dépôts du Canada	31.03.04	93 921
Société de développement du Cap-Breton	31.03.04	106 461
Société d'expansion du Cap-Breton	31.03.04	97 226
Société du Vieux Port de Montréal Inc.	31.03.04	202 822
Société des ponts fédéraux Limitée	31.03.04	34 435
Société immobilière du Canada limitée (covérificateur)	31.03.04	310 485
VIA Rail Canada Inc. (covérificateur)	31.12.03	284 722

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2004 Points saillants
Chapitre 1	La vérification interne dans les ministères et les organismes
Chapitre 2	La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent
Chapitre 3	Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18
Chapitre 4	La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques
Chapitre 5	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
Chapitre 6	Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires
Chapitre 7	Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	